DOWODZENIE W TRAKCIE OPERACJI POLICYJNYCH W ZAKRESIE IMPREZ MASOWYCH I ZGROMADZEŃ PUBLICZNYCH

Jarosław Struniawski

Szczytno 2014

Recenzent
prof. dr hab. Kuba Jałoszyński
dr hab. Tomasz Majewski
insp. dr Piotr Bogdalski

Redakcja Wydawcy
Małgorzata Popiało
Robert Ocipiński

Projekt okładki
Grzegorz Adamiak

© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2014

ISBN 978-83-7462-398-8
e-ISBN 978-83-7462-399-5

Druk i oprawa:
Wydział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie
12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111
tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48
e-mail: wwip@wspol.edu.pl
Objętość: 14,75 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Spis treści

Wstęp 5

Rozdział I
Podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń publicznych 9
1.1. Administracja publiczna 12
1.2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych 25
1.2.1. Policja 26
1.2.2. Państwowa Straż Pożarna 46
1.2.3. Straż Graniczna 49
1.2.4. Biuro Ochrony Rządu 53
1.2.5. Straż miejska 55
1.3. Ministerstwo Obrony Narodowej 58
1.3.1. Siły zbrojne RP 59
1.3.2. Żandarmeria Wojskowa 72
1.4. Służby specjalne 76
1.4.1. Agencja Wywiadu 80
1.4.2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 80
1.4.3. Wojskowe służby specjalne 83
1.5. Organizator imprez masowych i zgromadzeń publicznych 86
1.6. Straż Ochrony Kolei 94
1.7. Organizacje społeczne 96
1.7.1. Polski Związek Piłki Nożnej 96
1.7.2. Ekstraklasa S.A. 98
1.8. Ratownictwo medyczne 100
1.9. Media 102
1.10. Kościół 104
1.11. Wolontariat 106

Rozdział II
Dowodzenie w policji 109
2.1. Dowodzenie jako specyficzna forma kierowania 109
2.2. Style dowodzenia 119
2.3. Funkcje dowodzenia 124
2.4. Zasady dowodzenia 134

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

2.5. Wymagania dowodzenia 144
2.6. System dowodzenia 152

Rozdział III
Przygotowanie i realizacja operacji policyjnych 169
3.1. Przygotowanie operacji policyjnych 170
3.1.1. Szkolenie kadr i funkcjonariuszy 173
3.1.2. Analiza ryzyka w operacjach policyjnych 179
3.1.3. Planowanie operacji policyjnych 191
3.2. Realizacja operacji policyjnych 198
3.3. Kontrola przebiegu operacji policyjnych 213
3.4. Analiza przebiegu wybranych operacji policyjnych 217
3.4.1. Operacja policyjna pod kryptonimem „Derby": mecz piłki nożnej w ramach rozgrywek o Puchar Ekstraklasy między drużynami Polonii Warszawa i Legii Warszawa 217
3.4.2. Operacja policyjna pod kryptonimem „Kwiecień": zgromadzenie publiczne Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP, Sekcji Krajowej Kolejarzy NSZZ Solidarność, Konfederacji Kolejowych Związków Zawodowych oraz zgromadzenie Komisji Międzyzakładowej NSZZ Solidarność Stoczni Gdańskiej S.A. 220
3.4.3. Operacja policyjna pod kryptonimem „Wisła": mecz piłki nożnej o mistrzostwo ekstraklasy między drużynami Korona Kielce — Wisła Kraków 222
3.4.4. Operacja policyjna pod kryptonimem „Niepodległość": zgromadzenia publiczne, Warszawa 11 listopada 2010 r. 226
3.4.5. Operacja policyjna pod kryptonimem „Puchar": mecz finału Pucharu Polski w piłce nożnej między drużynami Legia Warszawa — Lech Poznań 230
3.4.6. Operacja policyjna pod kryptonimem „Finał": mecz ekstraligi żużlowej między drużynami Stelmet Falubaz Zielona Góra — Unia Leszno 235

Zakończenie 241

Literatura 245

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Wstęp

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymywanie bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zadaniem nałożonym ustawowo na Policję, która jest formacją umundurowaną i uzbrojoną, służącą społeczeństwu[1].

Jej zadaniem jest m.in. sprawne reagowanie na codzienne, rutynowe zdarzenia i skuteczne działanie w warunkach zagrożeń, które mogą stać się przyczyną sytuacji kryzysowych. Spośród sytuacji kryzysowych obecnie największym zagrożeniem dla bezpieczeństwa są sytuacje związane z szeroko rozumianym terroryzmem, katastrofami naturalnymi, awariami technicznymi, ale także — w ujęciu typowo policyjnym — związane z imprezami masowymi o podwyższonym ryzyku — imprezami rozrywkowymi, sportowymi imprezami masowymi czy meczami piłki nożnej oraz zgromadzeniami i uroczystościami publicznymi wysokiego ryzyka[2]. Niestety, z powyższymi sytuacjami związane są zbiorowe zakłócenia porządku publicznego wywoływane przez ich uczestników.

Zadanie eliminacji zagrożeń, zwłaszcza zachowań chuligańskich, z pewnością szczególnie istotne stało się podczas Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012. Było to priorytetem działań policji. Organizacja w Polsce tak odpowiedzialnego przedsięwzięcia przyczyniła się do stworzenia lepszej infrastruktury, udoskonalenia istniejących procedur, podniesienia kwalifikacji kadr oraz poprawy wizerunku Polski jako kraju nowoczesnego. Spełnienie tych warunków łączyło się jednak również z wieloma wyzwaniami — jednym z największych było zapewnienie bezpieczeństwa, a główny ciężar odpowiedzialności spadł na Policję.

[1] Art. 1 ustawy o Policji z 6 kwietnia 1990 r., DzU nr 30, poz. 179, ze zm.

[2] Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP nr 5, poz. 49.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Uwzględniając potencjalne zagrożenia wynikające z organizacji UEFA Euro 2012, można stwierdzić, że przeprowadzona impreza międzynarodowa była sprawdzianem sprawności dowodzenia polskiej policji, który — zgodnie z oceną wielu specjalistów — zdała ona wzorowo.

Niezależnie od przyszłych zobowiązań stojących przed policją obecnie największą uwagę skupiają ekscesy chuligańskie związane głównie z meczami piłki nożnej. O ile przy organizacji imprez rozrywkowych czy też kulturalnych działania niezgodne z prawem mają charakter incydentalny, o tyle obserwuje się niepokojącą tendencję do brutalizacji zachowań publiczności sportowej.

Kolejnym wyzwaniem jest ochrona porządku publicznego w trakcie zgromadzeń publicznych. Nie można zapominać o wydarzeniach związanych ze strajkami i niepokojami społecznymi, które bardzo mocno osadzone są w świadomości Polaków, m.in: poznański czerwiec 1956 r., wydarzenia marca 1968 r., grudnia 1970 r. i oczywiście wprowadzenie stanu wojennego — 13 grudnia 1981 r. Specyfika zabezpieczenia policyjnego zgromadzeń (które po 1989 r. mają podłoże głównie ekonomiczne) stanowi, że działania muszą cechować się nie tylko skutecznością, ale także przy ich prowadzeniu powinno się uwzględniać prawa obywatelskie i dążyć do wysokiego poziomu akceptacji społecznej. Niestety, obecnie często w ich trakcie dochodzi do zakłócenia porządku publicznego, przede wszystkim ataków na funkcjonariuszy Policji oraz niszczenia mienia, np. podczas obchodów Święta Niepodległości 11 listopada w 2010, 2011 i 2012 r.

Istnienie grup chuligańskich i aktywność pojedynczych osób o nastawieniu antyspołecznym wymaga od policji działań uniemożliwiających powstanie zjawisk bezprawnych. Głównym celem zabezpieczeń policyjnych tego rodzaju zdarzeń jest ochrona życia, zdrowia i mienia. Efekt tych działań uzależniony jest od profesjonalnego, sprawnego i skutecznego dowodzenia — a tym samym od wysokich umiejętności dowódców, ich wiedzy oraz doświadczenia.

Należy pamiętać, że dowodzenie jest nierozerwalnie związane z procesem podejmowania decyzji. Proces ten charakteryzuje się dużym i ciągłym zapotrzebowaniem na informację stanowiącą niezbędny czynnik podejmowania racjonalnych decyzji. Informacja często decyduje o powodzeniu lub niepowodzeniu wszelkich zamierzeń dowódców, którzy działają pod ogromną presją czasu.

Wśród elementów nieodłącznie towarzyszących imprezom masowym i zgromadzeniom publicznym (które muszą być brane pod uwagę przez

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

policję) jest konieczność zaplanowania i przeprowadzenia zabezpieczenia: przemieszczanie się ich uczestników, ciągi komunikacyjne, rejony sąsiadujące z miejscem operacji, a także przewidywanie niezbędnych sił i środków koniecznych do podjęcia działań przywracających naruszony porządek prawny. Ważne jest więc, aby osoby odpowiedzialne za przygotowanie i realizację operacji posiadały umiejętność zaplanowania działań w trudnych do przewidzenia sytuacjach. Umiejętna identyfikacja zagrożeń oraz szczegółowa ich analiza jest niezbędna do prawidłowego przygotowania i realizowania zadań ciążących na decydentach, umożliwia m.in. przyjęcie odpowiedniej taktyki działania.

Dotychczasowe doświadczenia oraz raporty roczne Komendy Głównej Policji[3] pokazują skalę zagrożeń związanych z zabezpieczeniami policyjnymi. Liczne ekscesy chuligańskie, a także zakłócenia porządku publicznego narzucają konieczność ewaluacji, dalszego podwyższania umiejętności dowódców, modyfikowania i usprawniania procesu przygotowania oraz procedur postępowania w trakcie realizacji danej operacji. Proces dowodzenia powinien również zakładać, że każdą nową sytuację należy traktować odrębnie, jednostkowo. Planowania nie można opierać wyłącznie na istniejących już standardowych przykładach. Owszem, ważna jest analiza przeprowadzonych już operacji policyjnych, ale wyłącznie w celu wyeliminowania błędów popełnianych w przeszłości.

Autor ma świadomość, że wszystkim sytuacjom związanym z przedstawionymi zagrożeniami nie można zapobiec. Jednak dzięki usprawnieniom działań koncepcyjnych, wywiadowczych, planistycznych, organizacyjnych i szkoleniowych można ograniczyć zjawiska niepożądane, jakimi są zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a tym samym podnieść poziom bezpieczeństwa operacji policyjnych. Braki w którymś z tych obszarów mogą mieć wręcz katastrofalne skutki.

Podstawą do ustalenia teoretycznego aspektu pracy, czyli teorii dowodzenia w policji, była m.in. analiza literatury dotyczącej dowodzenia. Brak kompleksowego opracowania tej problematyki w policji sprawił, że w dużej mierze posiłkowano się teorią wypracowaną przez naukowców wojskowych.

[3] Patrz: Komenda Główna Policji, Główny Sztab Policji, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2008*, Warszawa 2009; tenże, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2009*, Warszawa 2010; tenże, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2010*, Warszawa 2011, tenże, *Raport. Bezpieczeństwo imprez masowych w 2011*, Warszawa 2012.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Praca składa się z trzech części. W pierwszej dokonano charakterystyki instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń publicznych. Skupiono się na Policji, przedstawiając jej strukturę organizacyjną oraz opisano specyfikę zapewnienia porządku publicznego w aspekcie historycznym. W drugiej — przedstawiono policyjną teorię dowodzenia, odnosząc się do uwarunkowań wojskowych. W części trzeciej przedstawiono proces przygotowania i realizacji operacji policyjnych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Rozdział I
Podmioty odpowiedzialne za bezpieczeństwo imprez masowych i zgromadzeń publicznych

Cechą charakterystyczną imprez masowych oraz zgromadzeń publicznych jest duża liczba ludzi zgromadzonych w jednym miejscu. Najczęściej są to obiekty sportowe: stadiony, hale sportowe i widowiskowe, a także centralne punkty miast i drogi publiczne. Osoby uczestniczące w nich spotykają się w celu uczczenia czegoś, świętowania, wyrażenia swoich poglądów lub po prostu spędzenia miłych chwil na wspólnej zabawie.

Zapewnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego (tym samym ochrony życia, zdrowia, mienia i innych wartości przed bezprawnymi działaniami) oraz zapewnienie ochrony zasad współżycia społecznego i stosunków regulowanych normami prawnymi i zwyczajowymi[4] spoczywa na jednostkach organizacyjnych powołanych przez ustawy i podległych poszczególnym ministrom. Działają one w imieniu państwa, zwalczając przestępczość i zapobiegając jej. Biorą także udział w procesie egzekwowania odpowiedzialności karnej sprawców czynów zabronionych[5].

Zadaniem podmiotów zapewniających bezpieczeństwo uczestników jest stworzenie warunków jego ochrony przed czynnikami zewnętrznymi naruszającymi te dobra. Niestety, sama atmosfera nie wpływa pozytywnie na wszystkich obecnych, którzy nie zawsze zachowują się w sposób przewidywalny. Problemy mogą wynikać z działań samych uczestników nieprzestrzegających przepisów prawa związanego z uczestniczeniem w imprezach i zgromadzeniach publicznych. Najczęściej negatywne zachowania uczestników przybierają postać zbiorowego naruszenia porządku publicznego.

---

[4] W. Kitler, *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001, s. 52–54.

[5] M. Piekarski, *Rola sił policyjnych w zwalczaniu terroryzmu*, *on-line*, dostęp: 9 listopada 2008 r., <http://www.greendevils.pl>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Działania takie skupiają się na ich przeciwnikach, a także na podmiotach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo.

Niezależnie od niebezpieczeństw, jakie mogą stwarzać sami uczestnicy, powinno brać się także pod uwagę zdarzenia i sytuacje spowodowane katastrofami naturalnymi i awariami technicznymi. Wpływać one mogą bezpośrednio na tłum, co może spowodować jego nieprzewidziane reakcje, m.in. panikę. Służby, planując swoje działania, zawsze powinny uwzględniać najgorszy scenariusz, w obliczu którego bardzo trudno jest zapanować nad sytuacją i uczestnikami imprezy.

Polska, jako członek NATO i sojusznik Stanów Zjednoczonych, zaangażowana jest w konflikty zbrojne charakteryzujące się nieprzewidywalnymi zachowaniami przeciwnika, który nie waha się prowadzić ataków terrorystycznych na duże skupiska ludzi i obiekty cywilne. Wraz ze wzrostem zainteresowania medialnego naszym krajem z powodu organizacji Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 bardzo mocno zwiększyła się jego „atrakcyjność" jako terenu ataku terrorystycznego. EURO 2012 były idealnym z tego punktu widzenia potencjalnym celem ataków terrorystycznych, gdyż miały zgromadzić bardzo dużą liczbę osób na stosunkowo małej przestrzeni. Medialny przekaz (niejednokrotnie na cały świat) o tego typu przedsięwzięciach może być magnesem dla grup terrorystycznych i zachęcać je do ataku na obiekty oraz osoby w nich uczestniczące. Aktywność terrorystów wiązać się może ze zwróceniem uwagi na ich żądania i działalność, aby zmusić kraj do uległości. Tego typu zagrożenia powinny również być brane pod uwagę przez odpowiednie służby jako ważny element ryzyka. Dzięki profesjonalizmowi służb, przede wszystkim wywiadowczych, mistrzostwa odbyły się bez większych incydentów, a powstałe — bardzo szybko zostały zażegnane.

Ponadto zniesienie granic po wstąpieniu do strefy Schengen oraz geograficzne położenie naszego kraju na trasie tranzytu komunikacyjnego wschód–zachód i północ–południe powoduje konieczność przygotowania się na zwiększające się zagrożenia o charakterze kryminalnym. Po 1 maja 2004 r. zwiększyła się możliwość swobodnego przekraczania granicy, a w związku z tym możliwość przewozu nielegalnych towarów — przede wszystkim broni konwencjonalnej i masowego rażenia, narkotyków, przerzutu nielegalnych migrantów, a także handlu ludźmi.

Organizacja międzynarodowych imprez sportowych oraz zgromadzeń publicznych związanych z międzynarodowymi szczytami członków Sojuszu Północnoatlantyckiego oraz spotkaniami przedstawicieli państw członkowskich UE w ramach prezydencji Polski w UE wiąże się z koniecznością opracowania zasad ścisłej koordynacji działań podmiotów

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zaangażowanych w zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w trakcie ich odbywania.

Za bezpieczeństwo i porządek publiczny odpowiedzialna jest przede wszystkim Policja. Zadanie to w mniejszym lub większym zakresie realizują również inne instytucje w ramach swoich kompetencji na podstawie właściwych regulacji prawnych. Skuteczność podejmowanych działań niejednokrotnie zależy od współpracy między zainteresowanymi stronami, z jednoczesnym podziałem ich ról i kompetencji.

Wymaga to wzmożonych nakładów i stosowania coraz nowocześniejszych środków przeciwdziałania powstającym zagrożeniom, aby w maksymalnym stopniu chronić interesy państwa i obywateli. Dlatego jeden organ państwowy nie może sprostać wszystkim obowiązkom z tego zakresu, co rodzi potrzebę powierzenia części z nich innym podmiotom. Taki stan rzeczy powoduje konieczność połączenia sił wszystkich odpowiedzialnych podmiotów celem uzyskania większego potencjału, ale również łączenia różnych kompetencji i możliwości osób oraz środków działania im tylko dostępnych. Istotą współdziałania jest wspólne dążenie do efektywnego zrealizowania celów, do których podmioty te zostały powołane[6]. Głównym celem współdziałania poszczególnych podmiotów jest optymalne wykorzystanie ich możliwości do zapewnienia bezpieczeństwa obywateli.

Znaczący wpływ na efektywność podejmowanych działań ma prawidłowa organizacja organów współdziałających. Dla właściwego przebiegu współpracy ważny jest również właściwy obieg informacji między współdziałającymi podmiotami. Przedmiotem współpracy w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego jest zwalczanie różnego rodzaju zagrożeń, zwłaszcza przestępczości. Dlatego też właściwe rozpoznanie zagrożeń i zamiarów przeciwnika, gromadzenie oraz szybkie przekazywanie informacji mają duże znaczenie dla skutecznego przeciwdziałania wszelkim niekorzystnym zjawiskom.

Współdziałanie jest to działanie niewładcze w administracji, forma działania administracji państwowej wyrosła z konieczności jej rozszerzonych działań. To również działalność społeczno-organizatorska, mieszcząca w sobie wielokierunkową działalność społeczno-polityczną realizowaną przez organy państwowe i organizacje społeczne[7].

Zasady i formy współdziałania regulowane są ustawami, rozporządzeniami, regulaminami, a także podpisywanymi między podmiotami

[6] W. Lidwa, *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000, s. 90.

[7] Por. E. Ura, *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Rzeszów 1998, s. 124.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

porozumieniami[8]. Są to zapisy uprawniające do żądania pomocy lub wymiany informacji, a także nadzoru[9].

Porozumienia stanowią podstawy prawne i społeczne, na których określone podmioty współdziałają ze sobą. Współdziałanie niejednokrotnie staje się szansą właściwego i sprawniejszego wypełniania zadań postawionych przed administracją bezpieczeństwa i porządku publicznego. Policja i inne służby podejmują wspólne działania w sposób świadomy, celowy i zorganizowany, przy możliwie najmniejszych nakładach, minimalizując dzięki temu straty.

Porozumienia wynikają najczęściej z potrzeb współdziałania podmiotów, które wykonują określony zakres zadań kompetencyjnie zbliżonych. Porozumienie reguluje stosunki między organami i nie wywołuje bezpośrednich skutków w sferze zewnętrznej. Porozumieniem mogą być objęte tylko i wyłącznie zadania leżące w granicach kompetencji podmiotu, który jest jego stroną. Przyczyniają się do rozwoju współpracy organów państwa, zwłaszcza w tych sferach, gdzie działania samodzielne nie przynosiłyby zadowalających efektów.

Współczesne zagrożenia mogą być skutecznie likwidowane tylko wspólnym wysiłkiem państwa, samorządów, specjalistycznych służb, organizacji społecznych oraz wolontariuszy. Duże zaangażowanie wszystkich podmiotów podczas realizacji tych przedsięwzięć skutkować będzie redukcją wystąpienia ryzyka zakłócenia porządku publicznego, różnego rodzaju incydentów oraz eskalacji popełniania przestępstw i wykroczeń. Każdorazowo jest to swoisty egzamin dla służb czuwających nad porządkiem i bezpieczeństwem publicznym na terenie kraju.

1.1. Administracja publiczna

Działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa wewnętrznego stanowią jedno z podstawowych zadań administracji rządowej nie tylko szczebla centralnego, ale również wojewódzkiego i organów samorządu terytorialnego[10].

[8] Tamże, s. 125.

[9] R. Jakubczak (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa 2004, s. 372.

[10] Poz. 4.3. pkt 106 *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i dokumenty/dokumenty/1144,dok.html>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Kształtowanie bezpieczeństwa i jego poczucia jest jednym z najważniejszych obszarów działania państwa[11]. Obowiązek ten nałożono m.in. na organy administracji publicznej, przez którą rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich oraz wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych formach[12]. Aby spełnić oczekiwania społeczne, administracja podejmuje na co dzień szereg działań zmierzających do ograniczenia przeciwdziałania zagrożeniom i ich likwidowania we wszystkich obszarach życia.

W ustawie zasadniczej wskazano niektóre, najważniejsze organy administracji publicznej odpowiedzialne za bezpieczeństwo. Należą do nich przede wszystkim prezydent, Rada Ministrów czy samorząd terytorialny. Natomiast kodeks postępowania administracyjnego wyróżnia organy administracji publicznej[13], tj. ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego.

Reforma administracji publicznej, która rozpoczęła się w 1990 r., umożliwiła utworzenie podstawowej jednostki podziału terytorialnego państwa, czyli gminy. W jej wyniku rozbudowano struktury samorządowe i przeniesiono zadania i kompetencje na rzecz samorządu terytorialnego. Skutkiem było przekazanie na rzecz samorządu znacznej części zadań publicznych realizowanych wcześniej przez administrację rządową.

W 1998 r. uchwalono tzw. ustawy samorządowe[14] oraz ustawę o administracji rządowej w województwie[15]. Zgodnie z nimi podstawowymi jednostkami podziału terytorialnego są gminy, powiaty i województwa. Administracja rządowa została ograniczona. W rezultacie działa ona w województwie za pośrednictwem urzędu wojewody oraz związanej

[11] Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483.

[12] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne,* Warszawa 1999, s. 79.

[13] Art. 5 § 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071.

[14] Zob.: ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592; ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590.

[15] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU z 2001 r. nr 80, poz. 872.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

z nim wojewódzkiej administracji zespolonej, za którą odpowiada Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji[16]. Utworzył się nowy system administracji publicznej, którego podstawą stały się jednostki samorządu terytorialnego funkcjonujące na każdym szczeblu podziału terytorialnego, z wojewodą na szczeblu wojewódzkim i bardzo ograniczoną administracją niezespoloną[17].

Odpowiedzialność za wyniki działania całości administracji określonego stopnia podziału terytorialnego (w tym służb, inspekcji i straży) spadła na wojewodę (na szczeblu wojewódzkim) i na starostę (w powiecie). Od 1999 r. to właśnie te jednostki ponoszą odpowiedzialność polityczną za skutki działań własnych i służb, których są zwierzchnikami.

Wojewoda to terenowy organ administracji rządowej w województwie i zwierzchnik zespolonej administracji rządowej na terenie województwa. Obecnie pozycję organizacyjno-prawną wojewody reguluje ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[18].

Obowiązkiem wojewody jest zapewnienie współdziałania wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kierowania ich działalnością w związku z zapobieganiem zagrożeniu dla życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom dla środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobieganiem skutkom klęsk żywiołowych i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków[19] na zasadach określonych w ustawach. Dokonuje on także oceny zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy.

W zakresie wykonywania funkcji przedstawiciela Rady Ministrów (dalej: RM) wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej, a w sytuacjach nadzwyczajnych — obowiązujące również organy samorządu terytorialnego.

---

[16] Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji utworzone zostało 21 listopada 2011 r., w drodze przekształcenia zniesionych: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Infrastruktury. Ministerstwo odpowiedzialne jest za cztery działy administracji rządowej — administracja, informatyzacja, łączność i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.

[17] Por. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Toruń 2009, s. 322.

[18] Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU z 2009 r. nr 31, poz. 206.

[19] Tamże, art. 22 pkt 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Samorząd województwa wykonuje zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego o zasięgu wojewódzkim, które obejmują między innymi zagospodarowanie przestrzenne, obronność i bezpieczeństwo publiczne[20].

Specjalne uprawnienia przysługują wojewodzie w czasie stanu klęski żywiołowej; kieruje on wówczas działaniami, jakie są prowadzone w celu zapobieżenia jej skutkom lub ich usunięcia na obszarze województwa[21]. Oznacza to podporządkowanie mu organów i jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządu województwa działających na obszarze województwa, a także innych sił i środków wydzielonych do dyspozycji wojewody (łącznie z oddziałami i pododdziałami sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej), które są skierowane do wykonywania tych działań na obszarze województwa.

Pozycja wojewody ma szczególne znaczenie w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, gdyż jest on koordynatorem wszystkich działań, jakie podejmują organy administracji publicznej na obszarze województwa. Przejmuje odpowiedzialność za wyniki działania zespolonej administracji w sytuacjach kryzysowych. Szczególnego znaczenia nabiera jego pozycja w sferze ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. Przepisy przewidują stosowanie przez wojewodę działań koordynacyjnych oraz nadzorczych pozwalających na sprawne wykonywanie przez niego zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W przypadku administracji zespolonej wojewoda zazwyczaj powołuje i odwołuje kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży wojewódzkich. Osoby te, będące przeważnie wojewódzkimi komendantami i inspektorami, działają w imieniu wojewody z ustawowego upoważnienia. Nie dotyczy to komendantów wojewódzkich Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Powołanie na te dwa stanowiska należy do kompetencji ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ale za zgodą wojewody. Odwołanie również wymaga zasięgnięcia jego opinii.

Organami administracji rządowej na obszarze województwa właściwymi w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego są: wojewoda (przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu bądź komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych

[20] Art. 14 ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa…, wyd. cyt.

[21] Art. 11 ustawy o stanie klęski żywiołowej z 18 kwietnia 2002 r. DzU nr 62, poz. 558.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

i czynności z zakresu ścigania wykroczeń, a także wydawania indywidualnych aktów administracyjnych), komendant powiatowy (miejski) Policji, komendant komisariatu Policji[22].

Wojewoda jest również uprawniony do wydawania rozporządzeń porządkowych w zakresie nieuregulowanym w ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących[23], jeśli jest to niezbędne dla ochrony życia, zdrowia albo mienia, a także dla zapewnienia porządku, spokoju oraz bezpieczeństwa publicznego. Takie rozporządzenie może przewidywać karę grzywny za naruszenie jego przepisów, wymierzaną na podstawie uregulowań zawartych w prawie o wykroczeniach.

W aspekcie administracyjnym na poziomie lokalnym najważniejszymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo publiczne są gmina i powiat. Kluczową pozycję w powiatowej administracji zespolonej zajmuje starosta. Jest on odpowiedzialny za wyniki działalności całej administracji na szczeblu powiatowym. Ponosi odpowiedzialność za skutki działań własnych, a także powiatowych służb (inspekcji, straży), nad którymi sprawuje zwierzchnictwo.

W powiecie jednak, w odróżnieniu od województwa, organy zespolone działają we własnym imieniu. Powiatową administrację zespoloną stanowią: starostwo powiatowe, powiatowy urząd pracy (który jest jednostką organizacyjną powiatu), jednostki organizacyjne stanowiące aparat pomocniczy kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży[24].

Powiat wykonuje zadania publiczne m.in. w zakresie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa obywateli. Tak samo jak wojewoda, starosta opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią, a także ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Podobnie jak w przypadku wojewody, również starosta (lub wójt, burmistrz, prezydent) musi wydać opinię w sprawie powołania i odwołania komendanta powiatowego (miejskiego) Policji. Wyjątkiem jest stanowisko komendanta stołecznego Policji, którego powołanie (odwołanie) następuje po uzyskaniu opinii wojewody mazowieckiego i prezydenta miasta stołecznego Warszawy.

Starosta, jako zwierzchnik administracji zespolonej w powiecie, ma wpływ na obsadę stanowisk powiatowych komendantów (Policji i Państwowej Straży Pożarnej) oraz inspektora nadzoru budowlanego. Posiada także uprawnienia do wydawania im poleceń w sytuacjach bezpośredniego

[22] Art. 6 ust. 1 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2007 r. nr 43, poz. 277.

[23] Art. 60 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie…, wyd. cyt.

[24] Art. 33b ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zagrożenia bezpieczeństwa, przede wszystkim w stosunku do właściwego komendanta Policji, od którego może żądać przywrócenia stanu zgodnego z porządkiem prawnym lub podjęcia działań zapobiegających naruszeniu prawa, a także zmierzających do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego[25]. Starosta wykonuje również czynności z zakresu prawa pracy względem kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży.

Komendant powiatowy (miejski) Policji jest zobowiązany do składania rocznych sprawozdań ze swojej działalności oraz informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa odpowiednio: staroście, radzie powiatu oraz wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) i radzie gminy[26]. Jeżeli zostanie naruszone bezpieczeństwo albo zakłócony porządek, to organy powyższych jednostek samorządu terytorialnego mogą wezwać komendanta do niezwłocznego przedstawienia tych sprawozdań oraz stosownych informacji. Wyjątek stanowi miasto stołeczne Warszawa, gdzie komendant stołeczny Policji składa sprawozdania i informacje prezydentowi Warszawy i radzie miasta (w zakresie dotyczącym działalności policji na obszarze miasta stołecznego Warszawy), natomiast komendanci rejonowi nie muszą już składać odrębnych sprawozdań.

Obowiązek komendantów w tej materii ma wielkie znaczenie dla działalności rady powiatu (miasta) oraz rady gminy, ponieważ mogą one przyjąć uchwałę, na podstawie której zostaną ustalone istotne dla wspólnoty samorządowej zagrożenia związane z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Mają one znaczenie dla kierunku działań określonych przez władze samorządu.

Ponadto do uprawnień starosty względem policji należy między innymi: zatwierdzanie programów działania, uzgadnianie wspólnych działań jednostek na terenie powiatu i kierowanie tymi działaniami (w sytuacjach szczególnych), zlecanie przeprowadzenia kontroli w uzasadnionych przypadkach.

Zaangażowanie władz lokalnych w proces kształtowania bezpieczeństwa publicznego i współdziałanie w tym zakresie z Policją, Strażą Pożarną i innymi strażami oraz służbami, stanowi ważny element w rozwiązywaniu problemów społecznych. Tym bardziej, że samorządy lokalne są zobowiązane do wykonywania działań publicznych i własnych, które są bezpośrednio związane z bezpieczeństwem.

Koszty związane z funkcjonowaniem policji są pokrywane z budżetu państwa. Jednakże ustawa dopuszcza, iż dodatkowo policja może być

[25] Art. 60 ust. 1 ustawy o Policji…, wyd. cyt.
[26] Tamże, art. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

dofinansowana ze środków należących do jednostek samorządu terytorialnego, państwowych jednostek organizacyjnych, stowarzyszeń, fundacji, banków oraz instytucji ubezpieczeniowych. Cele, na jakie mogą być przekazane środki, muszą być jednak związane z inwestycjami, modernizacją lub remontami oraz kosztami utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych Policji[27]. Ponadto rada powiatu i rada gminy mogą przekazać policji środki finansowe stanowiące dochody własne z przeznaczeniem na finansowanie dodatkowych patroli, etatów lub zakup radiowozów.

Oprócz działań bezpośrednio wspierających formacje działające na rzecz bezpieczeństwa publicznego, samorządy mogą oddziaływać za pomocą środków projektowych (np. modernizacja oświetlenia miejsc publicznych, kształtowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych, budowa infrastruktury drogowej) czy polityki społecznej (np. przeciwdziałanie bezrobociu, promocja i ochrona zdrowia, pomoc społeczna, polityka prorodzinna, kultura i ochrona dóbr kultury, kultura fizyczna i turystyka). Samorządy powiatowy i gminny wykonują również ustawowo zadania bezpośrednio związane z ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego — zarządzają bezpieczeństwem publicznym na administrowanym terenie[28].

W Polsce samorządy wspólnie z Policją podjęły inicjatywę zmierzającą do poprawy bezpieczeństwa publicznego polegającą na budowie w miastach systemów monitoringu wizyjnego. Monitoring wizyjny stanowi między innymi narzędzie zwiększające szanse na wykrycie przestępstw i wykroczeń już w momencie ich popełnienia.

Główne cele budowy monitoringu wizyjnego to: wzrost poczucia bezpieczeństwa w społeczności, działania prewencyjne, przeciwdziałanie aktom wandalizmu, zmniejszenie przestępczości i gromadzenie materiałów dowodowych przeciwko sprawcom przestępstw i wykroczeń, kontrolowanie ruchu ulicznego. Monitoringiem wizyjnym obejmowane są miejsca uznane za niebezpieczne, typu: ciągi komunikacji pieszej, skrzyżowanie, wiadukty i przystanki komunikacji miejskiej. Urządzenia umożliwiają identyfikację osób zarówno w dzień, jak i w nocy. Budowa monitoringu finansowana jest z budżetu samorządów.

Powiat odpowiada za zadania publiczne w zakresie bezpieczeństwa obywateli o charakterze ponadgminnym, a także za zapewnienie

[27] S. Gembara, P. Niedzielski, A. Springer, *Policja w systemie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] J. Konieczny (red.), *Administracja ochrony i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje i straże*, Poznań 2010, s. 44.

[28] K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 7–8, s. 124.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wykonania zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Zadania powiatów obejmują ochronę zdrowia, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochronę przeciwpowodziową i zapobieganie nadzwyczajnym zagrożeniom. Istotnym rozwiązaniem prawnym wprowadzonym w 2002 r., jest powstanie na szczeblu powiatowym komisji bezpieczeństwa i porządku publicznego[29], którą tworzy się dla realizacji zadań starosty w zakresie zwierzchnictwa nad powiatowymi służbami, inspekcjami, strażami, a także w celu wykonania zadań dotyczących porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Do zadań komisji należą m.in.:

- ocena zagrożeń porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli na obszarze powiatu;
- opiniowanie pracy policji i innych służb (inspekcji, straży, jednostek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego);
- przygotowywanie projektu powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- opiniowanie projektów programów współdziałania Policji i innych jednostek wykonujących zadania w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- opiniowanie projektów przepisów prawa miejscowego i budżetu powiatu (w sprawach bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz w innych sprawach wskazanych przez starostę).

Współpraca w ramach powiatowego programu zapobiegania przestępczości oraz porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli przyczynia się do lepszej koordynacji i zwiększenia efektywności realizacji różnych przedsięwzięć. Nie bez znaczenia jest to, że inicjatywy służące rozwiązywaniu lokalnych problemów bezpieczeństwa mogą być uwzględnione w strategicznym planowaniu rozwoju poszczególnych regionów[30].

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (w tym porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpowodziowa i przeciwpożarowa) należy do zadań gminy. Zadania te przypisano samorządom ze względu na ich wszechstronne możliwości działania, które obejmują m.in. wsparcie formacji działających na rzecz bezpieczeństwa, inwestycje wspierające kształtowanie bezpiecznych przestrzeni publicznych, pomoc społeczną czy też zapobieganie bezrobociu.

[29] Art. 38a ust. 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym…, wyd. cyt.

[30] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Bezpieczeństwa Publicznego, *Funkcjonowanie komisji bezpieczeństwa i porządku*, Szczytno 2008, s. 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Podstawą efektywności działań podejmowanych na rzecz bezpieczeństwa publicznego jest współpraca samorządów lokalnych z formacjami działającymi w tym zakresie, organizacjami pozarządowymi i sektorem prywatnym.

Do zapewnienia możliwości realizacji zadań z zakresu zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej, spraw obronnych, ratownictwa medycznego, bezpieczeństwa imprez masowych, a także ochrony przeciwpowodziowej, łączności, prawa atomowego i transportu drogowego towarów niebezpiecznych po drogach i trasach kolejowych województwa, wojewoda posiada komórkę organizacyjną urzędu wojewódzkiego, którą jest wydział bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego (w przypadku miasta stołecznego Warszawy jest to Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego). Powyższe zadania odpowiednio na poziomie starostwa powiatowego oraz urzędu gminy wykonywane są przy pomocy komórek organizacyjnych — wydziałów powiatowych i gminnych.

Do stałych przedsięwzięć prowadzonych przez wydział na poziomie województwa należy m.in. monitorowanie opinii komendantów miejskich/powiatowych Policji dotyczących spełnienia przez organizatora imprezy masowej warunków bezpieczeństwa, a także decyzji wydawanych przez prezydentów, burmistrzów, wójtów zezwalających na organizowanie imprez masowych.

Analiza zagrożeń wskazywanych w opiniach policji stanowi podstawę do podejmowania bieżących działań (dotyczących sytuacji konkretnego klubu) przez zespół doradczy wojewody ds. oceny bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z przeprowadzanymi imprezami masowymi. Rezultatem analizy zagrożenia są również opracowywane w wydziale bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego wystąpienia i pisma instruktażowe kierowane do organów samorządu terytorialnego.

Na potrzeby zarządzania kryzysowego na wszystkich poziomach jednostek administracji utworzono centra zarządzania kryzysowego. Na poziomie kraju — Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, województwa — wojewódzkie centrum zarządzania kryzysowego, powiatu — powiatowe centrum zarządzania kryzysowego i gminy — gminne centrum zarządzania kryzysowego.

Zadaniem centrum jest pełnienie całodobowych dyżurów w celu zapewnienia przepływu informacji, współpraca z centrami oraz organami. Centra spełniają funkcje punktów koordynujących i ośrodka łączności, scalających w codziennej działalności służby ratownicze i komunalne miasta, które zgodnie z przyjętymi założeniami mają integrować działalność podmiotów biorących bezpośredni i pośredni udział w akcjach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

ratowniczych. Zostały one tak zorganizowane, aby możliwe było kierowanie działaniami wszystkich służb ratowniczych. Ponadto w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej powołuje się także zespoły zarządzania kryzysowego — odpowiednio do poziomu jednostki organizacyjnej.

Szczegółowe przepisy dotyczące imprez masowych określone zostały w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych[31].

Jednym ze wskazanych w art. 5 ust. 3 ustawy podmiotów odpowiedzialnych za zabezpieczenie imprezy masowej jest wojewoda. Uprawniony jest on w szczególności do wydania organizatorowi imprezy masowej zakazu jej przeprowadzania na terenie: województwa, jego części, w określonych obiektach lub na oznaczonych terenach. Zakaz może być wydany na czas określony lub do odwołania. Wojewoda może również zezwolić na przeprowadzenie imprezy masowej, ale bez udziału widzów, jeżeli stwierdzi, że stan bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z przeprowadzaną imprezą nie zasługuje na ocenę pozytywną[32].

Do sformułowania negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową uprawnione są również organy administracji, których kompetencje ustawowe dotyczą zagadnień zapewnienia bezpieczeństwa imprez masowych, a więc organy Policji i Państwowej Straży Pożarnej czy Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Do sformułowania negatywnej oceny stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego w związku z planowaną lub przeprowadzoną imprezą masową uprawniony jest również właściwy miejscowo inspektor nadzoru budowlanego.

Zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej wydają w drodze decyzji wójt, burmistrz albo prezydent miasta (właściwi ze względu na miejsce przeprowadzenia imprezy masowej).

Wojewoda sporządza wykaz urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk zainstalowanych w miejscach imprez masowych oraz kontroluje przestrzeganie wymogów technicznych, jakim powinny one odpowiadać.

Zadania i kompetencje administracji publicznej, w tym policji, koncentrują się przede wszystkim na organizatorze imprezy i terenie ją otaczającym (szeroko rozumianym). Uprawnienia wojewody służą między innymi skutecznemu zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku. Tak więc ma on prawo do żądania od organizatora informacji, dokumentów i danych niezbędnych do sprawowania kontroli nad miejscem imprezy oraz

[31] Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, DzU nr 62, poz. 504, ze zm.

[32] Tamże, art. 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

swobodnego wstępu do miejsca przeprowadzania imprezy masowej i innych pomieszczeń związanych bezpośrednio z przeprowadzaniem imprezy masowej w celu przeprowadzenia ich lustracji.

Zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych organ (wójt, burmistrz lub prezydent miasta) stwierdza w zezwoleniu, że jest to impreza masowa podwyższonego ryzyka, które kontroluje pod kątem zgodności przebiegu z warunkami określonymi w zezwoleniu. Ponadto posiada uprawnienia do kontroli przestrzegania warunków pozwolenia i podejmuje inne decyzje i czynności związane z takimi imprezami — czyni to m.in. na podstawie opinii wystawionych przez komendantów powiatowych (miejskich) Policji i Państwowej Straży Pożarnej, kierownika pogotowia ratunkowego oraz inspektora sanitarnego, a przygotowywanych na wniosek organizatora[33].

Kolejnymi uprawnieniami organu w związku z przeprowadzaną kontrolą są: przeprowadzanie lustracji miejsc, żądanie od osób działających w imieniu i na rzecz organizatora udzielenia informacji w formie ustnej i pisemnej w zakresie przeprowadzanej kontroli. W przypadku stwierdzenia niespełnienia przez organizatora warunków określonych w zezwoleniu organ wydaje decyzję o przerwaniu imprezy masowej, nadając jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Wyrazem współodpowiedzialności w zapewnieniu bezpieczeństwa na czas zawodów sportowych z dużą liczbą kibiców miejscowych jest zapewnienie także dodatkowych środków komunikacji miejskiej (autobusy, tramwaje) oraz wyznaczenie specjalnej trasy ich przejazdów. Poprawia to sprawność rozwozu uczestników imprezy do domów oraz umożliwia eliminację zagrożeń i utrudnień w ruchu kołowym i pieszym dla osób niezwiązanych z imprezą. Zorganizowany dojazd na stadion i z powrotem pozwala uniknąć kradzieży, niszczenia mienia, pobić itp.

Kolejnym zadaniem należącym do zadań zleconych organów gminy jest postępowanie w sprawach zgromadzeń publicznych. Postępowanie dotyczące zgromadzeń reguluje ustawa o zgromadzeniach[34]. Precyzuje ona zakres przedmiotowy i podmiotowy podniesionej problematyki, a także tryb postępowania.

Zgodnie z art. 57 Konstytucji RP każdemu zapewnia się wolność organizowania pokojowych zgromadzeń i uczestniczenia w nich. Ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą znajdować podstawę prawną i nie

[33] Tamże, art. 31.

[34] Ustawa z 5 lipca 1990 r. — Prawo o zgromadzeniach, DzU nr 51, poz. 297, ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

mogą naruszać istoty wolności i praw. Środki ustawowe ograniczające konstytucyjne wolności lub prawa powinny być proporcjonalne do ewentualnych zakłóceń czy zagrożeń.

Zgromadzenia odgrywają niezwykle istotną rolę jako mechanizm „wczesnego ostrzegania", ukazując organom władzy oraz opinii publicznej potencjalne i już istniejące źródła napięć społecznych, co jednocześnie umożliwia odpowiednio wczesną korektę prowadzonej polityki.

Na władzach publicznych ciąży obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia oraz ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników celów, dla jakich zostało ono zwołane.

Przepisy prawa nie przewidują konieczności wydania decyzji zezwalającej na organizację zgromadzenia. Organizator zawiadamia jedynie właściwy organ gminy. Organem odwoławczym od decyzji wydanych w sprawach zgromadzeń jest wojewoda.

Ograniczenia w kwestii organizacji zgromadzeń publicznych zawierają przepisy ustawy o stanie wyjątkowym[35]. Podobną regulację obejmuje ustawa o stanie wojennym oraz kompetencjach naczelnego dowódcy sił zbrojnych i zasada jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej[36].

Przepisy ustawy nie dotyczą zgromadzeń organizowanych przez organy państwa lub organy samorządu terytorialnego oraz odbywanych w ramach działalności Kościoła Katolickiego, innych kościołów oraz związków wyznaniowych.

Organ gminy może wydać zakaz zgromadzenia publicznego na podstawie oceny, że bardzo prawdopodobne jest poważne zagrożenie pokojowego charakteru zgromadzenia[37] i może ono zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Organ gminy na wniosek organizatora zapewnia w miarę potrzeby i możliwości ochronę policyjną zapewniającą odpowiedni przebieg zgromadzenia. Na miejscu, w trakcie trwania zgromadzenia, mogą być obecne zarówno patrole policji, straży miejskiej, jak i przedstawiciele organu gminy, które to podmioty posiadają niezbędne instrumenty prawne do zapewnienia spokoju i prawidłowego przebiegu zgromadzenia, a także uprawnienia do rozwiązania zgromadzenia. W warunkach określonych prawem o zgromadzeniach mogą one podjąć nawet działania w stosunku

[35] Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym…, wyd. cyt.

[36] Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i zasada jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej, DzU nr 156, poz. 1301, ze zm.

[37] P. Suski, *Zgromadzenia i imprezy masowe,* Warszawa 2010, s. 206.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

do uczestników zgromadzenia odbywającego się legalnie, oczywiście tylko wówczas, jeżeli w trakcie odbywania się zgromadzenia zachowanie uczestników uzasadnia taką interwencję. Ustawa przewiduje fakultatywny nadzór nad zgodnością z prawem przebiegu zgromadzeń. Organ gminy może delegować na zgromadzenie swoich przedstawicieli, jeżeli jednak przewidywana liczba uczestników jest większa niż 500 lub jeżeli istnieje niebezpieczeństwo naruszenia porządku publicznego w trakcie trwania zgromadzenia, delegowanie przedstawicieli jest obowiązkowe. Ma to na celu ułatwienie kontaktu z organizatorem/przewodniczącym oraz zapewnienie przestrzegania norm prawa.

W przypadku gdy przebieg zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi albo mieniu w znacznych rozmiarach, narusza przepisy ustawy albo przepisy ustaw karnych (impreza na drodze publicznej), zgromadzenie zostaje przerwane przez organ kontroli ruchu na podstawie przepisów ustawy — Prawo o ruchu drogowym[38]. Gdy wygląd zewnętrzny uczestników zgromadzenia uniemożliwia ich identyfikację, a przewodniczący (uprzedzony o konieczności rozwiązania zgromadzenia) wzbrania się tego uczynić — przedstawiciel organu gminy ma prawo je rozwiązać, po wcześniejszy uprzedzeniu o możliwości jego delegalizacji[39].

Rozwiązanie zgromadzenia w przypadku powyższych naruszeń następuje przez wydanie decyzji ustnej poprzedzonej trzykrotnym ostrzeżeniem uczestników zgromadzenia o możliwości jego rozwiązania, a następnie ogłoszonej przewodniczącemu w obecności zgromadzonych, której nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Częstą praktyką, stosowaną przez organ gminy na kilka dni przed przeprowadzeniem zgłoszonego zgromadzenia publicznego, jest organizacja spotkania przedstawicieli policji, organizatora zgromadzenia i gminy. Wyjaśnienie oczekiwań wszystkich podmiotów na początku pozwala w przyszłości uniknąć niepotrzebnych nieporozumień. Oczywiście udział organizatora w tych spotkaniach nie jest obowiązkowy.

Kolejnym działaniem organu gminy wspierającym bezpieczeństwo w przypadku organizacji zgromadzeń publicznych jest odpowiednia regulacja ruchu, wytyczenie objazdów na czas zgromadzenia oraz (w porozumieniu z policją) wytyczenie miejsc, które należałoby odgrodzić urządzeniami technicznymi, tj. płotami metalowymi — zabezpieczającymi urzędy centralne przed niekontrolowanym wtargnięciem osób nieuprawnionych.

[38] Ustawa z 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym, DzU z 2005 r. nr 108, poz. 908, ze zm.

[39] Art. 12 ust. 1 ustawy — Prawo o zgromadzeniach…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Nie są to jednak jedyne organy państwa odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, ponieważ ustawodawca taki obowiązek — poprzez przypisanie określonych zadań i kompetencji — rozdzielił na wiele specjalistycznych organów szczebla centralnego i lokalnego. Wśród nich możemy wskazać na takie, jak: Policja, Straż Graniczna (dalej: SG), PSP, Inspekcja Transportu Drogowego (dalej: ITD), Straż Ochrony Kolei (dalej: SOK) czy straż gminna/miejska.

1.2. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych powstało na podstawie rozporządzenia prezesa RM z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych[40]. Minister SW sprawuje nadzór nad komendantem głównym Policji, komendantem głównym SG, komendantem głównym PSP oraz nad Biurem Ochrony Rządu (dalej: BOR).

Zakres działania Ministerstwa obejmuje politykę państwa w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, a także ochrony przed bezprawnymi zamachami na życie i zdrowie ludzkie, dorobek kulturalny i materialny społeczeństwa oraz poszczególnych obywateli, jak również w dziedzinie ochrony granicy państwa i kontroli ruchu granicznego, ochrony przeciwpowodziowej, a także administracji i spraw wewnętrznych.

Do zadań ministra należy podejmowanie działań niezbędnych dla:

- usunięcia zagrożeń w niezakłóconym funkcjonowaniu urzędów naczelnych, centralnych i terenowych organów administracji rządowej (w tym zapewnienia spokoju i porządku w budynkach i innych obiektach zajmowanych przez te organy);
- zapobieżenia bezprawnym działaniom (ewentualnie zaniechaniom), które mogłyby spowodować zagrożenie bezpieczeństwa albo porządku w ruchu drogowym lub kolejowym (w sytuacji, gdyby ruch ten miał utrudnić albo zakłócić spokój bądź porządek publiczny lub narazić kogokolwiek na szkodę);
- inicjowania i koordynowania działań koniecznych do naprawienia szkód w mieniu Skarbu Państwa powstałych w wyniku jakichkolwiek zdarzeń.

[40] Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych, DzU nr 248, poz. 1491.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Minister właściwy do spraw wewnętrznych, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury fizycznej i sportu oraz ministrem właściwym do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, określa warunki bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać stadiony, na których mogą odbywać się mecze piłki nożnej, w szczególności uwzględniające konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i sprawnego przebiegu imprez masowych oraz bezpieczeństwa osób w nich uczestniczących[41].

Organami podległymi ministrowi spraw wewnętrznych lub przez niego nadzorowanymi są komendanci główni Policji, SG, PSP oraz szef BOR-u.

1.2.1. Policja

Policja, w myśl art. 1 ustawy o Policji, jest jednym z najważniejszych podmiotów administracji publicznej służących społeczeństwu, a wyznaczonych do ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz do utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ma ona największe kompetencje i uprawnienia formalnoprawne, upoważniające do skutecznej walki z wszelkimi rodzajami przestępczości i patologii społecznych[42].

Policja jest umundurowaną i uzbrojoną formacją służącą społeczeństwu i przeznaczoną do:

- ochrony życia i zdrowia ludzi oraz mienia przed bezprawnymi zamachami naruszającymi te dobra;
- ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym zapewnienia spokoju w miejscach publicznych oraz w środkach publicznego transportu i komunikacji publicznej, w ruchu drogowym i na wodach przeznaczonych do powszechnego korzystania;
- inicjowania i organizowania działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw, wykroczeń oraz zjawisk kryminogennych i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi;
- wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców;
- nadzór nad strażami gminnymi (miejskimi) oraz nad specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi w zakresie określonym w odręb-

[41] Por. art. 17 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych…, wyd. cyt.

[42] K. Jałoszyński, *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] P. Guła, P. Płonka (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym. Zasadnicze aspekty współpracy Żandarmerii Wojskowej i Policji,* Legionowo 2009, s. 71.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

nych przepisach. Policja kontroluje przestrzeganie przepisów porządkowych i administracyjnych związanych z działalnością publiczną lub obowiązujących w miejscach publicznych[43].

Ustawodawca podzielił ogół czynności wykonywanych przez policję w celu rozpoznawania przestępstw i wykroczeń, zapobiegania im i ich wykrywania na czynności: operacyjno-rozpoznawcze, dochodzeniowo-śledcze, administracyjno-porządkowe oraz czynności wykonywane na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego.

W ustawie określono również uprawnienia policjantów przy wykonywaniu czynności służbowych. Znalazły się tu w kolejności uprawnienia do legitymowania, zatrzymywania, przeszukiwania osób i pomieszczeń, dokonywania kontroli osobistej oraz uprawnienie do żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, jednostek gospodarczych i obywateli. Osobno sprecyzowano warunki użycia środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, zasady dokonywania kontroli korespondencji i stosowania techniki operacyjnej.

Funkcjonariusze, wykonując swoje obowiązki, są uprawnieni do stosowania środków przymusu bezpośredniego, jednak tylko wtedy, kiedy jest to niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom. Przesłanki użycia przymusu bezpośredniego określono w art. 16 ustawy o Policji. Zasady wyboru właściwego środka precyzuje ustawa z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej[44]. Użycie środka przymusu bezpośredniego musi zawsze wynikać z uzasadnionej okolicznościami potrzeby (zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego) i zmierzać do osiągnięcia określonego celu. Istnieje możliwość jednoczesnego stosowania różnych środków przymusu bezpośredniego, jeżeli jest to konieczne do osiągnięcia podporządkowania się wydanym poleceniom[45].

Na podstawie wymienionych przepisów można wyróżnić następujące środki przymusu bezpośredniego:

- fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładnienia bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów;

[43] Art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o Policji…, wyd. cyt.

[44] Zob.: Rozporządzenie RM z 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, DzU nr 70, poz. 410; rozporządzenie RM z 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów, DzU z 2013 r., poz. 628.

[45] Tamże, art. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- pałki służbowe zwykłe, szturmowe i wielofunkcyjne;
- wodne środki obezwładniające;
- psy i konie służbowe;
- pociski niepenetracyjne miotane z broni palnej oraz broń palną.

Szczególnie ważną kwestią związaną z działalnością policji jest współpraca polskiej Policji z policyjnymi organizacjami międzynarodowymi. Współpraca ta jest realizowana na podstawie umów i porozumień międzynarodowych poprzez udział wyznaczonych jednostek organizacyjnych Policji polskiej w międzynarodowych organizacjach współpracy policji, m.in. Interpolu (Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej) i Europolu. Umowa między rządem RP a Europejskim Biurem Policji Europol o współpracy w zwalczaniu przestępczości została podpisana 3 października 2001 r. Dopiero wstąpienie Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. stanowiło formalną podstawę rozpoczęcia procedury ratyfikacji konwencji o Europolu, która zakończyła się 1 listopada 2004 r. Polscy policjanci po 1990 r. brali też udział w wielu misjach pokojowych organizowanych przez ONZ, OBWE i Unię Europejską w tych miejscach na świecie, gdzie istniało realne zagrożenie bezpieczeństwa mieszkańców, a sytuacja społeczna i międzynarodowa była zdestabilizowana[46].

W ramach umów i porozumień międzynarodowych policja gromadzi, przetwarza i przekazuje informacje kryminalne, prowadzi bazy danych zawierające informacje o wynikach analizy kwasu dezoksyrybonukleinowego (DNA), tworzy, eksploatuje i utrzymuje system informacyjny umożliwiający organom administracji rządowej i organom sprawiedliwości przekazywanie danych gromadzonych w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS), niezbędnych z punktu widzenia funkcjonowania obszaru Schengen oraz dostępu do nich.

Przedstawiciele Policji wchodzą w skład krajowych i międzynarodowych gremiów zajmujących się analizą i wymianą informacji o zagrożeniach ze strony przestępczości terrorystycznej i ekstremistycznej na poziomie strategicznym i operacyjnym. Na forum międzynarodowym są to przede wszystkim Interpol, Europol, Robocza Grupa ds. Terroryzmu działająca w ramach III Filaru UE. Na poziomie krajowym wymienić należy działający do 2006 r. Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych. Funkcjonariusze Policji wykonują także odpowiedzialne zadania, pracując od 2008 r. w Centrum Antyterrorystycznym Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[46] A. Misiuk, *Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008, s. 113.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Polska Policja ma ustawowy obowiązek przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go. W jej strukturach specjalistycznymi ogniwami zajmującymi się tego rodzaju przestępczością są Wydział do zwalczania Aktów Terroru, oraz Wydział do zwalczania Aktów Terroru Centralnego Biura Śledczego KGP[47].

System organizacji Policji przedstawiono w ustawie w dwóch ujęciach[48]. Pierwsze to wprowadzenie podziału na tzw. rodzaje policji, do których zaliczono: policję kryminalną obejmującą służby dochodzeniowo-śledczą, operacyjno-rozpoznawczą, techniki kryminalistycznej, techniki operacyjnej; prewencyjną — policje ruchu drogowego i prewencji, policję specjalistyczną, w tym kolejową, wodną i lotniczą oraz wspomagającą działalność policji w zakresie organizacyjnym, logistycznym i technicznym. W skład Policji wchodzą także policja sądowa, Wyższa Szkoła Policji, ośrodki szkolenia i szkoły policyjne, wyodrębnione oddziały prewencji i pododdziały antyterrorystyczne oraz jednostki badawczo-rozwojowe[49].

Drugie ujęcie obejmuje system organów Policji właściwych ze względu na zakres terytorialny. Na czele organizacji stanął komendant główny Policji będący organem administracji państwowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz utrzymywania bezpieczeństwa i porządku publicznego, podległy ministrowi spraw wewnętrznych. W terenie realizację tych zadań powierzono komendantom wojewódzkim, miejskim i powiatowym Policji (stołecznemu/rejonowym — dla miasta stołecznego Warszawy) oraz komisariatów Policji.

Ustawowe zadania policji związane są z wieloma aspektami bezpieczeństwa i porządku publicznego, a więc dotyczą również problematyki bezpieczeństwa imprez masowych (w szczególności tych o podwyższonym ryzyku) oraz zgromadzeń, manifestacji czy wreszcie protestów społecznych, w trakcie których najczęściej dochodzi do zbiorowych naruszeń prawa przez ich uczestników. Wszelkie działania prowadzone w tego rodzaju sytuacji należą do zadań trudnych i skomplikowanych, gdyż w wielu przypadkach policja może się spotkać z jednej strony z zarzutami ograniczania swobód obywatelskich, z drugiej zaś — niedopełnienia obowiązków.

Początek problemu z zachowaniami kibiców w trakcie imprez sportowych, a przede wszystkim meczów piłki nożnej, datuje się na lata sześćdziesiąte XX w., kiedy to na Wyspach Brytyjskich zachowanie fanów piłki nożnej urosło do rangi problemu społecznego. Przełomowym punktem

[47] K. Jałoszyński, *Przeciwdziałanie*…, wyd. cyt., s. 74.
[48] A. Misiuk, *Administracja*…, wyd. cyt., s. 89.
[49] Art. 4 ust. 1–3 ustawy o Policji…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

w walce z chuligaństwem stadionowym była data 29 maja 1985 r. Podczas finału pucharu mistrzów między drużynami FC Liverpool i Juventusu Turyn, który odbył się na stadionie Heysel w Brukseli doszło do zamieszek wywołanych przez kibiców angielskich. W wyniku tych zdarzeń śmierć poniosło 39 Włochów[50].

Liczne ekscesy, burdy, zniszczenia mienia, ofiary śmiertelne wśród bandytów stadionowych podczas meczów piłki nożnej w Anglii, w Holandii, w Niemczech, a — niestety — także w Polsce przyczyniły się do powstania negatywnego obrazu bezpieczeństwa na imprezach masowych, m.in. meczach piłki nożnej, i na stałe wpisały się w wyobrażenie społeczeństwa o kibicach. Pseudokibice na stadionach to skomplikowany problem. Ze względu na zróżnicowany charakter chuligaństwa futbolowego nie ma prostych rozwiązań, jednolitych, wzorcowych i uniwersalnych sposobów działań policyjnych. Doświadczenia związane z tym zjawiskiem doprowadziły do przyjęcia wielu nowych rozwiązań prawnych i pragmatycznych przez kraje europejskie, w których ten problem był bardzo poważny.

W Polsce już od ponad 30 lat poszukuje się skutecznych sposobów walki z chuliganami stadionowymi. Próby zbliżenia się do środowiska kibiców były dużym wyzwaniem. Większość projektów nie znalazła satysfakcjonującego rozwiązania. W latach 90. ubiegłego wieku powołano nieetatowe grupy negocjacyjne, które miały za zadanie nawiązanie kontaktu ze stowarzyszeniami kibiców, poznanie ich struktur, nawiązanie z nimi współpracy i porozumienia. Zamysł z pewnością był dobry, lecz forma, w której policjanci próbowali to realizować, już niekoniecznie. Mankamentem był brak regulacji prawnych, a także przypadkowość doboru funkcjonariuszy kierowanych do wykonywania nowych zadań.

W ostatnich latach Policja podjęła wiele wysiłków w celu opanowania sytuacji, w tym wprowadziła przepisy zmierzające do poprawy bezpieczeństwa imprez masowych[51]. Sprecyzowano zadania wykonywane przez policjantów obsługujących punkty kontaktowe ds. imprez masowych powołane w komórkach sztabowych w KGP, KWP, KMP/KPP. W Głównym

[50] Zob. dandey1878, *Tragedie na stadionach piłkarskich*, on-line, dostęp: 16 stycznia 2011 r., <http://redlog.pl/2009/11/26/tragedie-na-stadionach-pilkarskich>.

[51] Zarządzenie nr 982 komendanta głównego Policji z 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez policję zadań związanych z rozpoznaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi, zapobieganiem im i ich zwalczaniem oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, Dz. Urz. KGP nr 17, poz. 129.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Sztabie Policji KGP, który jest odpowiedzialny za zarządzanie bieżącymi informacjami o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz reagowanie w razie poważnych zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, funkcjonuje Krajowy Punkt Kontaktowy ds. Imprez Masowych. Został on utworzony 16 lutego 2005 r., a z dniem 1 czerwca 2010 r. przemianowano go na Krajowy Punkt Informacyjny ds. Imprez Sportowych. Głównym zadaniem KPI jest gromadzenie i przetwarzanie informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych.

Powstanie punktu jest zgodne z wytycznymi rezolucji Rady Unii Europejskiej z 25 kwietnia 2002 r., która rekomenduje stworzenie tego typu instytucji w krajach członkowskich UE. Według rezolucji takie punkty mają pozwolić na wymianę informacji dotyczących międzynarodowych meczów piłkarskich i tym samym pozwolić na zapobieganie incydentom o charakterze chuligańskim i zwalczanie ich.

Kolejnym ważnym projektem było powołanie w komendach: głównej, wojewódzkich i powiatowych stałych zespołów zadaniowych do spraw kibiców. Ich zadaniem jest rozpoznanie przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi, zapobieganie im oraz ich zwalczanie.

Ponadto na mecze wyjazdowe powoływane są zespoły monitorujące z komend powiatowych, miejskich, a w przypadku zawodów sportowych wyższej rangi bądź meczów podwyższonego ryzyka — z komend wojewódzkich Policji. Zadania zespołów monitorujących są związane z obserwacją i jawną rejestracją zachowania kibiców. Policjanci powinni mieć gruntowną wiedzę na temat kibiców, szczególnie najbardziej niebezpiecznych, agresywnych, z zakazami stadionowymi. Powinni mieć rozpoznaną organizację i hierarchiczność struktur w poszczególnych grupach kibiców, tzw. bojówkach[52].

Po przeanalizowaniu doświadczeń policji krajów europejskich we wprowadzaniu nowych rozwiązań służących poprawie bezpieczeństwa na imprezach masowych zaczęto wprowadzać w polskiej policji funkcję spottersa[53] — policjanta wchodzącego w skład zespołów ds. kibiców.

[52] Bojówki — grupy chuliganów walczące w ustawkach oraz walkach nieumówionych, Sportowa Cracovia, *Słownik polskiego kibica*, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://sportowacracovia.com/slownik-polskiego-kibica>.

[53] *Instytucja spottersa w Policji polskiej* — dokument z 10 lutego 2009 r. zatwierdzony przez komendanta głównego Policji gen. insp. Andrzeja Matejuka 26 maja 2009 r. I zastępca komendanta głównego Policji nadinsp. Arkadiusz Pawełczyk zatwierdził materiał pomocniczy do projektu *Instytucja spottersa w Policji polskiej*. Dokument przedstawia cel powołania, metody działania oraz rolę i zadania spottersa.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W założeniu powinien on być głównym ogniwem zespołów monitorujących powoływanych na mecze piłki nożnej.

Ogólną przesłanką powołania policjantów spottersów ma być działanie jawne, wykraczające poza dotychczasowe zasady postępowania policji. Spotters z racji swojej funkcji powinien być łącznikiem, doradcą, mediatorem między kibicami i klubami (w tym agencją ochrony), organizatorami imprez a policją. Dodatkowo może współpracować lub współdziałać z instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo: strażami miejską i gminną, związkami sportowymi, stowarzyszeniami kibiców, przewoźnikami. W trakcie zabezpieczeń meczów w rozgrywkach międzynarodowych (z udziałem klubu) bądź reprezentacji spottersi reprezentują policję polską za granicą i wspierają działania miejscowych służb.

Bardzo ważnym elementem pracy spottersów jest monitorowanie zagrożeń, ich identyfikacja, śledzenie tematycznych stron i forów internetowych, mediów, w tym prasy sportowej, a także tytułów prasowych wydawanych przez kibiców. Spotters powinien znać specyfikę i historię klubu, mieć rozległą wiedzę na temat jego kibiców, struktury grup nieformalnych i nastrojów występujących w grupie, powiązań z innymi klubami. Bardzo ważne są znajomość taktyki działania pseudokibiców i ich strategii oraz o informacje planowanych ustawkach[54] z innymi grupami. Posiadane wiadomości powinien przekazywać miejscowej policji, dowódcy zabezpieczenia w celu eliminacji niewłaściwych zachowań kibiców.

W związku ze zwiększeniem się w latach 2010–2011 liczby zdarzeń naruszających porządek publiczny przez pseudokibiców piłki nożnej (zabójstwa kibiców w Krakowie i w Poddębicach w trakcie ustawki, zakłócenia porządku publicznego podczas 2 meczów piłki nożnej w trakcie Pucharu Polski w Bydgoszczy oraz na stadionie Lecha w Poznaniu) w komendach wojewódzkich Policji miast organizatorów Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012 zaczęto tworzyć nowe wydziały ds. zwalczania przestępczości kibiców. Realizują one zadania z zakresu rozpoznawania, rozpracowywania, ujawniania i zwalczania przestępstw i wykroczeń popełnianych w środowisku pseudokibiców.

Szczegółowe zadania policji związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego wynikają z ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Policja, realizując swoje zadania, ma wpływ na realizację

[54] Ustawka — bójka z udziałem dwóch grup kibiców najczęściej z dala od stadionu i osób postronnych. Wyróżniane są dwa rodzaje ustawek, np. 5 na 5, 20 na 20 czy 50 na 50 osób. Drugi rodzaj to banda na bandę, bez limitu osób, zob.: Sportowa Cracovia, *Słownik…*, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

obowiązków przez organizatora. Swoimi działaniami zapewnia wsparcie wojewody w przygotowaniu wykazu obiektów (terenów i stadionów), gdzie obowiązkowe jest rejestrowanie przebiegu imprezy za pomocą kamer i mikrofonów[55], udzielanie informacji organizatorowi imprezy na temat osób, które otrzymały zakaz wstępu na imprezy masowe, zostały zobowiązane do powstrzymania się od przebywania w miejscach ich przeprowadzania lub wobec których wydano „zakaz zagraniczny" celem uniemożliwienia im wstępu[56].

Policja wydaje organizatorowi opinię dotyczącą zagrożeń przewidywanych w związku z imprezą, zastrzeżeń do stanu technicznego terenu lub obiektów, gdzie przeprowadzona zostanie impreza, a także wielkości sił i środków niezbędnych do prawidłowego jej zabezpieczenia[57]. Opinia wydawana jest dodatkowo na podstawie lustracji obiektu, a także analizy ryzyka określającej przewidywane zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego mogące wystąpić w związku z imprezą masową[58]. Opinia dotycząca terenu (obiektu) zachowuje ważność przez 6 miesięcy. Organami opiniującymi są również komendant PSP, kierownik jednostki organizacyjnej pomocy doraźnej (pogotowia ratunkowego) i państwowy inspektor sanitarny.

Niestety, z punktu widzenia podmiotów opiniujących opinia nie jest wiążąca dla organu wydającego pozwolenie na organizację imprezy masowej. Nawet w przypadku negatywnej opinii podmiotów ją sporządzających organ, czyli wojewoda, burmistrz/prezydent, wójt może — bez względu na to — wydać pozwolenie na organizację i przeprowadzenie imprezy. W wielu wypadkach miasto jest właścicielem klubu i zgodnie z zapisami ustawy samo sobie wydaje zgodę na przeprowadzenie imprezy masowej.

Między innymi po wydarzeniach w trakcie finału Pucharu Polski w piłce nożnej w 2011 r., który się odbył w Bydgoszczy oraz w związku z problemami dotyczącymi wydawania pozytywnych opinii na temat możliwości przeprowadzenia imprez masowych na stadionie miejskim Lecha w Poznaniu rozpoczęto prace nad zmianą ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Nowością ma być zobligowanie właściciela obiektu, organizatora do uzyskania zgody od organu wyższego szczebla (czyli np. w przypadku, gdy

[55] Art. 11 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez…, wyd. cyt.

[56] Tamże, art. 22 ust. 3.

[57] Tamże, art. 25 ust. 1 pkt 2.

[58] L. Dyduch, *Możliwości zapobiegania przestępstwom wobec policjantów zabezpieczających imprezy masowe* [w:] W. Pływaczewski, J. Kudrelek (red.), *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, Szczytno 2010, s. 263.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

organizatorem imprezy masowej jest prezydent/burmistrz, musi on uzyskać zgodę wojewody).

Kolejnym zadaniem policji jest zabezpieczenie legalnych zgromadzeń publicznych. Polega to na niedopuszczeniu do zakłócenia porządku i bezpieczeństwa publicznego, niszczenia mienia i naruszenia zasad ruchu drogowego. Prowadzenie działań policyjnych winno wynikać ze sposobu realizacji protestu przez uczestników — jego legalnej lub nielegalnej formy, a także zachowania stwarzającego zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku, w tym naruszenia prawa. W praktyce zdarza się często, iż legalna manifestacja lub inna forma protestu ze względu na bezprawne zachowanie się uczestników (nieujęty w programie przemarsz, dopuszczanie się przestępstw czy wykroczeń), wymaga od policji zmiany modelu działań z prewencyjno-ochronnych na porządkowe.

Z punktu widzenia policji najbardziej niekorzystne formy zgromadzeń protestacyjnych to zgromadzenia w miejscach publicznych i przemarsze określoną trasą (demonstracje, wiece), okupacje (blokady), w tym obiektów użyteczności publicznej, zakładów pracy, siedzib najwyższych organów władzy i administracji państwowej, obiektów ważnych z punktu widzenia obronności, gospodarki lub kultury narodowej, przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz strajki (okupacyjne, głodowe itp.).

Szczególną formą demonstracji w miejscu publicznym są blokady dróg publicznych. Przebieg ich może przyjmować dwie postacie: dynamiczną — polegającą na ciągłym przechodzeniu protestujących po przejściach dla pieszych lub na określonym odcinku drogi oraz statyczną — polegającą na stawianiu na drogach przeszkód, barykad z maszyn rolniczych, opon, kostek prasowanej słomy. Pierwszoplanowym celem organizatorów i uczestników tej formy protestu jest zakłócenie porządku i bezpieczeństwa publicznego, a poprzez to realizowanie dalszych celów. Wielokrotnie uczestnicy są przygotowani do starć z policją i przejawiają agresję wobec osób korzystających z dróg. Tego typu blokada nie jest zgromadzeniem publicznym w rozumieniu prawa o zgromadzeniach i nie podlega ochronie prawnej. W obu przypadkach uczestnicy dopuszczają się wykroczeń zawartych w ustawie o zgromadzeniach oraz kodeksie wykroczeń, zaś w drugim przypadku dopuszczają się przestępstw z kodeksu karnego.

Największa fala blokad rolniczych miała miejsce się w 1997 r. Blokady, które opanowały cały kraj, miały na celu paraliż ciągów komunikacyjnych. Jedna z najbardziej niebezpiecznych blokad odbyła się w Bartoszycach (obecnie woj. warmińsko-mazurskie), gdzie przy próbie jej rozbicia rannych zostało 81 policjantów.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Policja nie jest uprawniona do rozwiązywania zgromadzeń legalnych, może to uczynić wyłącznie przewodniczący zgromadzenia lub przedstawiciel organu samorządowego. Fakt legalności zgromadzenia czy też niezwrócenie się przewodniczącego zgromadzenia bądź przedstawiciela organu gminy do policji z prośbą o interwencję nie ma wpływu na zakres powyższego obowiązku. Jest to przepis, który stanowi samodzielną podstawę kompetencyjną dla działań policji, która w takim przypadku sama ponosi odpowiedzialność za podjęte działania[59].

Celami działania sił policyjnych w ochronie legalnego zgromadzenia publicznego jest umożliwienie odbycia zgromadzenia zgodnie z deklaracją złożoną w zawiadomieniu do organu gminy, a także niedopuszczenie do zakłócania przebiegu zgromadzenia przez prowokatorów zwalczających się politycznie lub ideowo ugrupowań czy organizacji, zakłócania porządku publicznego przez osoby biorące udział w zgromadzeniu, wybryków chuligańskich i niszczenia mienia.

Ponadto zadaniem sił policyjnych jest udzielenie na żądanie przewodniczącego zgromadzenia pomocy w usunięciu osób, które nie zastosowały się do jego polecenia nakazującego opuszczenie zgromadzenia, a ich zachowanie narusza przepisy ustawy — Prawo o zgromadzeniach, albo uniemożliwiają przeprowadzenie zgromadzenia lub usiłują je udaremnić.

Podczas wykonywania swoich obowiązków w trakcie imprez masowych oraz wszelkich form zgromadzeń (zarówno legalnych, jak i nielegalnych) policja musi nie tylko przestrzegać w swoich działaniach ustaw bezpośrednio z nimi związanych, ale również uwzględniać normy zawarte w innych przepisach szczegółowych: o kulturze fizycznej, o prowadzeniu działalności gospodarczej i kulturalnej, o związkach zawodowych, o rozwiązywaniu sporów zbiorowych, prawa o ruchu drogowym, o egzekucji.

Rzetelne wykorzystanie wszystkich możliwości, które dają wskazane ustawy (i to zarówno przez policję, jak i poszczególne szczeble administracji) pozwoli dopiero na minimalizowanie wpływu zagrożeń na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego.

W strukturach Policji istnieją jednostki organizacyjne, na których spoczywa główny ciężar zabezpieczania imprez masowych i zgromadzeń publicznych. Są to tzw. oddziały zwarte — oddziały prewencji policji i samodzielne pododdziały prewencji policji[60].

[59] Komenda Główna Policji, praca zbiorowa, *Procedury postępowania Policji podczas zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze*, Warszawa 2000.

[60] Por. R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne oddziały i pododdziały zwarte w Polsce — historia i teraźniejszość*, Szczytno 2010, s. 11.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Problem zbiorowych zakłóceń porządku publicznego przez uczestników wystąpień społecznych i manifestacji wystąpił w Polsce już w okresie dwudziestolecia międzywojennego, w pierwszych miesiącach po odzyskaniu niepodległości w 1919 r. W tym czasie za ochronę i zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego odpowiedzialne było wojsko.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 24 lipca 1919 r. uchwalił ustawę o Policji Państwowej[61]. Zgodnie z nią Policja Państwowa stanowiła organizację służby bezpieczeństwa, powołaną do wykonywania wszelkich czynności z zakresu zadań policji administracyjnej, bezpieczeństwa i sądowej. Do jej zadań należała ochrona bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego[62].

Początkowo przepisy nie przewidywały formowania jednostek przeznaczonych do zwalczania zajść ulicznych, dopiero burzliwe wystąpienia robotników, które jesienią 1923 r. w Krakowie, Tarnowie i Borysławiu skutkowały starciami zbrojnymi z policją i wojskiem, doprowadziły do wydania przez ministra spraw wewnętrznych 5 grudnia 1923 r. zarządzenia powołującego kompanie szkolne jako „Rezerwowe Oddziały Policji Państwowej, gotowe na wypadek masowego wystąpienia Policji w miejscowościach zagrożonych pod względem bezpieczeństwa". Kompanie szkolne miały za zadanie podejmowanie szybkich i skutecznych działań w przypadkach naruszenia porządku publicznego. Stanowiły odwód policyjny do użycia przez aparat państwowy w sytuacjach nagłych, gdyż zrozumiano, że do działań w czasie tłumienia rozruchów ulicznych niezbędne jest posiadanie niedużych, samodzielnych i pozostających w ciągłej dyspozycji oddziałów policyjnych. W skład kompanii miało wejść 60 osób, a ze względu na ich szczególny charakter każda miała posiadać całkowity polowy ekwipunek. Oddziały takie sformowano na terenie m.st. Warszawy oraz województw: łódzkiego, kieleckiego, lwowskiego, poleskiego i wileńskiego[63].

W końcowej fazie wielkiego kryzysu ekonomicznego dochodziło do gwałtownych wystąpień robotniczych i jednostki policji nie były w stanie skutecznie interweniować. Władze przystąpiły wówczas do organizowania nowych oddziałów rezerwy. Zarządzeniem z 27 września 1932 r. minister spraw wewnętrznych powołał Rezerwę Szeregowych przy Komendzie

[61] Ustawa z 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, Dz.Pr.P.P. (Dziennik Praw Państwa Polskiego), nr 61, poz. 363.

[62] Szerzej: A. Misiuk, *Od MSW do Posterunku PP. Dzieje ustroju organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919–1926*, Szczytno 1988, s. 15.

[63] W. Długocki, J. Adelstejn, *Zbiór przepisów administracyjnych dotyczących organizacji Policji Państwowej,* Warszawa 1925, s. 111.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Głównej PP, w postaci jednej kompanii podzielonej na trzy plutony[64], która przeznaczona była do specjalnych zadań służby bezpieczeństwa, a w szczególności do czasowego wzmocnienia stanu liczbowego PP w poszczególnych województwach.

W następnych latach ze względu na sytuację społeczno-polityczną oraz przesłanki o charakterze ekonomicznym, a także wzrost przestępczości kryminalnej i występowanie coraz częstszych przejawów społecznego niezadowolenia (przy jednoczesnym niedoborze kadrowym policji) postanowiono powołać centralne jednostki rezerwy Policji Państwowej. Mogły one być wykorzystywane na terenie całego kraju. W ten sposób przystąpiono do tworzenia zmilitaryzowanych oddziałów policyjnych. Powstające oddziały, na wzór kompanii szkolnych, w założeniach miały stanowić odwód sił policyjnych na wypadek wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych. Tworzenie oddziałów rezerwy policji na większą skalę ułatwił dekret prezydenta RP z 17 kwietnia 1936 r., na mocy którego wprowadzono służbę przygotowawczą dla kandydatów na funkcjonariuszy Policji Państwowej. Kompanie rezerwy policyjnej były przeznaczone do realizacji zadań służby bezpieczeństwa, a w szczególności do samodzielnego przeprowadzania akcji dla utrzymania bezpieczeństwa wówczas, gdy siły miejscowe policji były niewystarczające. Stałą gotowość i mobilność tych oddziałów zapewniał system skoszarowany oraz posiadanie środków transportu[65].

Zarządzeniem ministra spraw wewnętrznych z 20 stycznia 1938 r. utworzono Wydział V Dowodzenia Ogólnego[66], składający się z referatów: taktycznego, specjalnego i ogólnego. Miał on za zadanie m.in. kierowanie policyjnymi oddziałami prewencyjnymi w skali całego kraju.

Wszystkie jednostki Rezerwy Policyjnej brały aktywny udział w tłumieniu wystąpień robotniczych, szczególnie podczas wielkich strajków, akcji pierwszomajowych oraz pacyfikacji wsi w okresie strajku chłopskiego. Do rozpraszania manifestacji funkcjonariusze używali gumowych pałek, kolb karabinów, bagnetów, a w ostateczności ostrej amunicji[67].

Praktyka potwierdziła przydatność i skuteczność rezerw policyjnych, dlatego były one systematycznej rozbudowywane, a ich struktury

[64] M. Mączyński, *Policja Państwowa w II Rzeczypospolitej*, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.dobroni.pl/rekonstrukcje,oddzialy-rezerwy-policji-panstwowej,8635>.

[65] Por. J. Ławnik, *Represje policyjne wobec ruchu robotniczego 1918–1939*, Warszawa 1979, s. 310.

[66] A. Misiuk, *Policja Państwowa 1919–1939. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996, s. 158.

[67] J. Ławnik, *Represje*…, wyd. cyt., s. 311.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

— udoskonalane. W drugiej połowie lat trzydziestych XX w. stały się oddziałami szybkiego reagowania w sytuacjach poważnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa[68].

W ogólnym systemie bezpieczeństwa państwa odgrywały bardzo ważną rolę m.in. dlatego, że funkcjonowały jako zwarte jednostki i pododdziały manewrowe stanowiące odwody, silnie powiązane z administracją państwową do najniższego szczebla włącznie oraz ze względu na odpowiednio zorganizowane dowodzenie, kierowanie i powiadamianie oparte na systemie łączności[69].

8 lipca 1939 r. rozkazem tajnym komendanta głównego Policji Państwowej nr 27 utworzono grupę konną rezerwy policyjnej do realizacji zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego w sytuacjach, w których działania miejscowych sił policyjnych mogłyby okazać się niewystarczające[70].

Na mocy manifestu Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 27 lipca 1944 r. powołana została Milicja Obywatelska[71]. Formalne powołanie MO dekretem PKWN nastąpiło dnia 7 października 1944 r., kiedy to prawnie usankcjonowano jej powstanie. Była to formacja paramilitarna, mająca za zadanie ochronę ładu i porządku publicznego, strzeżenie bezpieczeństwa obywateli. Stała się częścią totalitarnego aparatu władzy[72].

Początkowo MO nie posiadała pododdziałów zwartych. Wydarzenia, do jakich doszło 28 czerwca 1956 r. w Poznaniu (masowa robotnicza demonstracja, a następnie rozruchy i interwencja wojska, wskutek czego zginęły 74 osoby, a ok. 1000 zostało rannych) pokazały całkowitą bezradność milicji. Również incydenty o mniejszej skali w Bydgoszczy i Szczecinie obnażyły całkowite nieprzygotowanie MO do działania w formacjach zwartych. Wkrótce po tych wydarzeniach przystąpiono do tworzenia oddziałów rezerwy milicyjnej nawiązujących do przedwojennych oddziałów rezerwy Policji Państwowej, które służyły do tłumienia masowych wystąpień.

14 grudnia 1956 r., po rozbiciu przez MO demonstracji w Szczecinie, kierownictwo partyjne postanowiło wspomóc terenowe władze sprawną, ruchomą, w każdej chwili gotową do działania rezerwą milicyjną, której

[68] R. Socha, *Oddziały zwarte Policji Państwowej*, „Kwartalnik Policyjny" 2009, nr 2, s. 24.

[69] R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne*…, wyd. cyt., s. 54.

[70] A. Misiuk, *Policja*…, wyd. cyt., s. 164–168.

[71] Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z 7 października 1944 roku o Milicji Obywatelskiej, DzU nr 7, poz. 33.

[72] J. Mikitin, A. Momot, *Katowicka Policja na przełomie dziejów*, Katowice 2009, s. 41.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

można było użyć w każdej chwili, gdy zajdzie potrzeba. Komendant główny MO wydał rozkaz o zorganizowaniu zwartych oddziałów milicyjnych[73], którym nadano nazwę Zmotoryzowanych Odwodów Milicji Obywatelskiej. Funkcjonowały one na zasadach wojskowych i były skoszarowaną formacją paramilitarną. Od 1973 r. pojawiła się możliwość rekrutacji poborowych — mogli oni odbywać w tych oddziałach zasadniczą służbę wojskową. Nowo utworzona formacja miała być w każdej chwili gotowa do działania i szybko się przemieszczać. Zmotoryzowane Odwody MO powstały m.in. w Krakowie, Katowicach, Białymstoku, Częstochowie i Gdańsku.

Na ulicach polskich miast ZOMO po raz pierwszy pojawiło się 20 stycznia 1957 r., w dniu wyborów do sejmu. W okresie późniejszym były one wielokrotnie używane w celu tłumienia masowych demonstracji i rozruchów, np. w celu rozpędzenia manifestacji przeciwko likwidacji tygodnika „Po Prostu" w październiku 1957 r. i stłumienia demonstracji studenckich w roku 1968. Funkcjonariusze ZOMO brali też udział w wydarzeniach na Wybrzeżu w grudniu 1970 r. i w likwidacji wystąpień robotników, do jakich w czerwcu 1976 r. doszło w Ursusie i w Radomiu. Oddziały ZOMO były wykorzystywane do tłumienia wszystkich większych fal zamieszek antyustrojowych okresu PRL. W latach 80. XX w. formacje ZOMO były używane głównie do rozpraszania manifestacji opozycyjnych, jednakże miały też zadanie zabezpieczania meczów piłki nożnej.

W latach 1980–1981 dochodziło do wielu wystąpień społecznych przeciwko władzy komunistycznej. Napięcie w kraju rosło. 13 grudnia 1981 r. wprowadzono stan wojenny. Władzę w kraju przejęła Wojskowa Rada Ocalenia Narodowego (WRON). W tym czasie internowano tysiące działaczy Solidarności, wprowadzono godzinę milicyjną — od 22 w nocy do 6 rano, ograniczone zostały prawa człowieka, zakłady pracy zostały zmilitaryzowane, zawieszono prawo do strajków. Te jednak nadal wybuchały. Do ich likwidowania używane były ZOMO i wojsko.

Do najbardziej tragicznych wydarzeń doszło 16 grudnia 1982 r. w Katowicach, kiedy to w kopalni Wujek od kul plutonu specjalnego ZOMO zginęło 9 strajkujących górników. Po tych wydarzeniach oddziały ZOMO zostały zreorganizowane i rozbudowane liczebnie — powstały Bataliony Centralnego Podporządkowania, gdzie młodzi ludzie „odrabiali" zasadniczą służbę wojskową. W ten sposób zmotoryzowane odwody niemal dwukrotnie się powiększyły, dzięki czemu stały się bardziej dyspozycyjne.

[73] Rozkaz komendanta głównego MO nr 5/57 z 17 lipca 1957 r., L. Dz. AB 1333/57.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Gwałtowny wzrost liczby manifestacji ulicznych w latach stanu wojennego (który formalnie został zniesiony w 1983 r.) zmusił władzę do uzupełniania oddziałów ZOMO formacjami pomocniczymi, tj. Ochotniczą Rezerwą Milicji Obywatelskiej — paramilitarną organizacją ochotniczą i społeczną wspierającą MO, powołaną w 1946 r., a rozwiązaną w 1989 r. przez sejm.

Zmotoryzowane Odwody MO do swoich działań używały specjalnego wyposażenia. Były to automatyczne wyrzutnie granatów łzawiących (AWGŁ) — pięciolufowe wyrzutnie montowane na autach terenowych UAZ, a także specjalne pojazdy-dmuchawy „WUS" wypożyczone od Ludowego Wojska Polskiego, które na lotniskach wojskowych służyły do odladzania pasów startowych, w ZOMO natomiast miotano nimi gaz łzawiący.

Ostatni raz ZOMO użyto do zabezpieczenia manifestacji przeprowadzonej pod hasłem „Jaruzelski musi odejść", która odbyła się 3 lipca 1989 r. Akcja ZOMO otrzymała kryptonim „Veto2". Struktury te zostały zlikwidowane na podstawie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych Czesława Kiszczaka z 29 września 1989 r. W ich miejsce powstały oddziały prewencji MO. Nieco później, 6 kwietnia 1990 r. w miejsce Milicji Obywatelskiej utworzona została Policja, a jej oddziałami zwartymi do dziś są oddziały prewencji policji.

W chwili obecnej istnieje w Polsce 21 oddziałów prewencji policji (OPP) / samodzielnych pododdziałów prewencji policji (SPPP), które są jednostkami organizacyjnymi polskiej Policji, przeznaczonymi głównie do działań zespołowych w ramach pododdziałów zwartych.

Oddziały prewencji policji przeznaczone są do realizacji zadań i przedsięwzięć związanych m.in. z:

- prowadzeniem działań policyjnych w ramach akcji, operacji policyjnych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- prowadzeniem działań pościgowych za niebezpiecznymi przestępcami;
- ochroną porządku publicznego w czasie konstytucyjnie określonych stanów nadzwyczajnych, a także katastrofy lub klęski żywiołowej;
- ochroną bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas legalnego zgromadzenia oraz w trakcie masowych imprez sportowych lub rozrywkowych;
- przywracaniem porządku publicznego w przypadku zbiorowego naruszenia prawa;
- ochroną wizyt delegacji przedstawicieli rządu RP, państw obcych, korpusu dyplomatycznego.

Do zakresu zadań i przedsięwzięć stanowiących o specjalistycznym charakterze OPP należy innymi udział we wszelkiego rodzaju zabezpieczeniach

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wymagających użycia większych sił policyjnych związanych z masowymi imprezami sportowymi, w szczególności meczami piłki nożnej, koncertami, zgromadzeniami czy akcjami protestacyjnymi różnych grup społecznych. Wszelkiego rodzaju zgromadzenia masowe lub też imprezy masowe mogą doprowadzić do wystąpienia sytuacji zbiorowego naruszenia porządku publicznego, czyli wystąpienia zbiorowych zamieszek. Do przywrócenia naruszonego porządku w pierwszej kolejności w takiej sytuacji kierowane są siły OPP[74].

Policjanci oddziału prewencji policji w ramach odwodu komendanta głównego Policji kierowani są do służby w akcjach, operacjach policyjnych realizowanych na terenie innych województw w ramach właściwych terytorialnie KWP. W związku z podporządkowaniem komendantom wojewódzkim Policji siły OPP kierowane są również do wsparcia sił komend miejskich Policji, komend powiatowych Policji w przypadku odbywania się na ich terenie imprez masowych, kulturalnych lub też innego typu zgromadzeń. W celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego policjanci OPP wykonują konwoje kibiców grupowo przemieszczających się na zawody sportowe, w szczególności mecze piłkarskie, koleją lub transportem samochodowym.

Jednocześnie policjanci oddziału prewencji policji oprócz przedstawionych zadań specjalistycznych kierowani są do służby patrolowej jako wsparcie dla jednostek terenowych Policji. W czasie jej pełnienia w ramach kompanii alarmowej funkcjonariusze OPP i SPPP posiadają przy sobie standardowe wyposażenie policyjne. Początkowo, tj. do ok. 1997 r. policjanci z OP posiadali sprzęt „odziedziczony" po ZOMO.

W 1997 r. wprowadzono pałki wielofunkcyjne typu tonfa. W przypadku wykonywania działań w ramach pododdziałów zwartych OP mogą być wyposażone dodatkowo w kaski szturmowe RSP 14/2, tarcze, kamizelki przeciwuderzeniowe, nagolenniki, ochraniacze na ręce, rękawice ochronne, pałki szturmowe 80-centymetrowe, miotacze gazu łzawiącego, granaty łzawiące, pistolety sygnalizacyjne.

Niewątpliwym przełomem w łączności między policjantami pododdziałów zwartych było wyposażenie w zestawy podkaskowe. Podstawowymi założeniami zastosowania tych modułów były nic innego jak uwolnienie rąk policjanta od konieczności trzymania radiotelefonu przenośnego oraz zapewnienie lepszej słyszalności wydawanych komend i poleceń przełożonych w trakcie działań. Kolejną nowością w wyposażeniu

[74] Zob. Oddział Prewencji Policji. *Zakres działania, on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <https://malopolska.policja.gov.pl/pl/node/226>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

pododdziałów zwartych była maska przeciwgazowa MP-5 z zasobnikiem na wodę i filtr powietrza nakręcany z przodu maski.

Oddziały prewencji wykorzystują także w swoich działaniach wodne i chemiczne środki przymusu bezpośredniego w postaci armatek wodnych (obecnie TAJFUN 6000 i 9000), automatyczne wyrzutnie gazów łzawiących oraz plecakowe miotacze pieprzu. W związku z nasilającym się problemem w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku związanym z naruszeniami porządku publicznego przez pseudokibiców piłkarskich wywołujących burdy na stadionach i poza nimi OP wyposażono w broń gładkolufową na amunicję niepenetrującą — strzelby Mosberg i Imperator, których użyto po raz pierwszy na stadionie w październiku 1997 r. podczas meczu Arka Gdynia–Lechia Gdańsk.

Do wykonywania zadań oddziałów prewencji Policji powoływane są także (w razie konieczności zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego podczas zgromadzeń publicznych oraz imprez masowych, a także w związku z przejazdami osób w nich uczestniczących) nieetatowe pododdziały i oddziały prewencji[75]. Do ich składu wyznacza się policjantów, którzy pełnią służbę w komórkach organizacyjnych Policji.

Oddziały prewencji są jednostkami przygotowanymi również do działań zapewniających bezpieczeństwo w sytuacji związanej z wystąpieniem incydentu terrorystycznego. W przypadkach takich miejsca potencjalnego lub zaistniałego zamachu muszą być odpowiednio zabezpieczone. Celem podejmowanych działań jest uniemożliwienie ucieczki sprawców ataku oraz przedostania się osób postronnych do strefy objętej działaniami anty- lub kontrterrorystycznymi.

Ze względu na swoją organizację, system stacjonowania oraz dużą mobilność oddziały prewencji stanowią podmiot policji zdolny w ciągu krótkiego czasu podjąć dużymi siłami działania o charakterze zabezpieczającym lub przywracającym naruszony porządek publiczny. Ma to szczególne znaczenie w przypadku wystąpienia zamachu terrorystycznego, gdyż szybkie i szczelne odizolowanie miejsca zagrożenia jest podstawą dalszych skutecznych działań[76] policji oraz wszystkich innych służb realizujących swe zadania w związku z sytuacją kryzysową.

Policja jest także istotnym elementem krajowego systemu rozpoznawania, przeciwdziałania przestępstwom o charakterze terrorystycznym

[75] Zarządzenie nr 715 z 22 grudnia 2003 r. komendanta głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji, Dz. Urz. KGP nr 22 poz. 127.

[76] R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne…*, wyd. cyt., s. 113.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

i reagowania na nie. W jej skład wchodzą wyspecjalizowane jednostki organizacyjne: Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji, Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji, Główny Sztab Policji Komendy Głównej Policji, Biuro Prewencji Komendy Głównej Policji — odpowiedzialne za edukację społeczną na rzecz przeciwdziałania przestępczości, w tym zagrożeniom o charakterze terrorystycznym.

Wagę problemu zagrożeń terrorystycznych w Polsce podkreślono już w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej* przyjętej przez Radę Ministrów w dniu 22 lipca 2003 r. Uznano w niej terroryzm za „najpoważniejsze niebezpieczeństwo wśród nowych zagrożeń dla systemu międzynarodowego i bezpieczeństwa poszczególnych państw, w tym Polski”[77].

Działania zapobiegawcze policji polegają na zapewnieniu ogólnego bezpieczeństwa przez zapobieganie dokonywaniu przestępstw, a do nich należy zaliczyć działania metodami terrorystycznymi. Policja może więc być użyta — na podstawie informacji operacyjnych pochodzących od służb specjalnych — w celu niedopuszczenia do dokonania aktu terrorystycznego, oczywiście o ile okoliczności tego wymagają (np. z powodu nieprecyzyjności informacji operacyjnych, na podstawie których nie zawsze można zidentyfikować zagrożenie).

Zwalczanie zagrożeń terrorystycznych polega na likwidacji jednostek lub grup stosujących metody terrorystyczne. Zwalczanie, podobnie jak zapobieganie, ściśle łączy się z rozpoznaniem, jednakże w przeciwieństwie do zapobiegania przy zwalczaniu musi dojść do aktu terroryzmu. W polskim systemie przeciwdziałania terroryzmowi przewidziano wiele środków, które mogą być podjęte w celu jego zwalczania. Poza typowo siłowymi (fizycznym zwalczaniem) są także środki formalno-prawne, które mogą być użyte na przykład do zwalczania finansowania terroryzmu. Zwalczanie aktów terroryzmu determinowane jest rodzajem tych ataków. W ramach zwalczania należy także zawrzeć wszystkie działania zmierzające do schwytania i osądzenia sprawców tych aktów.

W praktyce działań policyjnych zdarzają się takie interwencje, które wymagają użycia ponadprzeciętnych środków, ze względu na stopień skomplikowania zadania lub też bezpieczeństwo policjantów. To właśnie w ich trakcie zastosowanie znajdują policyjne pododdziały antyterrorystyczne[78].

---

[77] Za: S. Wojciechowski, *Policja a problemy przeciwdziałania terroryzmowi w Polsce — ogólne założenia* [w:] A. Szymaniak, W. Ciepiela (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy,* t. 1, Poznań 2007, s. 197.

[78] W. Zubrzycki, *Pododdziały antyterrorystyczne Policji*, Warszawa 2010, s. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Odpowiedzialne są bezpośrednio za zwalczanie aktów terroryzmu, a w kwestii bezpośredniego zwalczania siłowego — fizyczną eliminację.

Działania policyjne w stosunku do terrorystów wyglądają podobnie jak w przypadku innych kategorii przestępstw. Opierają się one na kilku podstawowych elementach: analizie zdarzenia, analizie dowodów rzeczowych, zeznaniach świadków. Działania te są prowadzone z reguły przez policję we współpracy ze służbami specjalnymi.

Policja jest instytucją spełniającą jedną z kluczowych funkcji w zakresie przeciwdziałania aktom terrorystycznym i ich zwalczania. Wprawdzie polscy policyjni anty- i kontrterroryści nie codziennie spotykają się w swej pracy z działalnością terrorystyczną o charakterze fanatyzmu politycznego czy religijnego, to jednak swe umiejętności i doświadczenia gromadzą i doskonalą w walce z terroryzmem kryminalnym i przestępczością zorganizowaną, których charakter jest zbliżony do terroryzmu[79].

Centralną jednostką mającą na celu przeciwdziałanie terroryzmowi i jego fizyczne zwalczanie oraz organizowanie, koordynowanie i nadzorowanie działań policji w tym zakresie od 2008 r. jest Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji. Istnieje także 16 pododdziałów określanych mianem antyterrorystycznych[80].

Głównym zadaniem samodzielnych pododdziałów antyterrorystycznych policji (SPAP) oraz sekcji antyterrorystycznych (SAT) są działania bojowe o podwyższonym stopniu ryzyka, podczas których zatrzymywani są szczególnie niebezpieczni przestępcy. Zadania te określa zarządzenie nr pf-6/2003 KGP z 6 lutego 2003 r. w sprawie metod i form działania pododdziałów antyterrorystycznych oraz komórek minersko-pirotechnicznych. Ponadto zadania zostały ujęte w „Procedurach reagowania kryzysowego"[81].

Aktualny zakres działania pododdziałów antyterrorystycznych, poza koniecznością podejmowania interwencji o wysokim stopniu niebezpieczeństwa, obejmuje także wykonywanie innych zadań policyjnych wymagających specjalnych umiejętności lub specjalistycznego wyposażenia[82].

---

[79] W. Zubrzycki, *Fizyczne zwalczanie terroryzmu w Polsce* [w:] J. Szafrański (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych*, Szczytno 2007, s. 332.

[80] K. Jałoszyński, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Siły Zbrojne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2011, s. 111.

[81] Zarządzenie 1429 komendanta głównego Policji z 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP z 2005 r. nr 3, poz. 8.

[82] W. Zubrzycki, *Pododdziały…*, wyd. cyt., s. 97.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W kilkudziesięciu komendach powiatowych i miejskich Policji funkcjonują także nieetatowe grupy realizacyjne, często określane mianem grup szybkiego reagowania.

Biuro Operacji Antyterrorystycznych Komendy Głównej Policji jest przedstawicielem Polski w ramach projektu ATLAS, w którego skład wchodzą specjalne jednostki interwencyjne Unii Europejskiej[83]. Podstawowy cel, jaki postawiła przed sobą grupa, to uzyskanie porównywalnego, możliwie najwyższego jakościowo poziomu przez wszystkie jednostki specjalne krajów członkowskich Unii Europejskiej. Służyć temu mają bliska, aktywna współpraca poszczególnych członków, wymiana informacji, a także prowadzenie wspólnych projektów w ramach grupy. Docelowo zakładana jest możliwość wzajemnego wspierania się siłami i środkami oraz prowadzenia wspólnych operacji w przypadku sytuacji kryzysowych o charakterze terrorystycznym na dużą skalę[84], w celu uniknięcia interwencji wojskowej[85].

We wszystkich komendach wojewódzkich oraz w Komendzie Stołecznej Policji funkcjonują zespoły do spraw koordynacji przeciwdziałania aktom terroru z użyciem materiałów wybuchowych oraz innych zdarzeń noszących cechy zamachu terrorystycznego (ATK). Zostały one powołane w celu koordynowania i nadzorowania działań z zakresu operacyjnego rozpoznania zagrożeń terrorystycznych występujących na obszarach podległych poszczególnym jednostkom wojewódzkim[86].

BOA oraz SPAT uczestniczą również w zabezpieczaniu prewencyjnym imprez masowych o podwyższonym stopniu ryzyka. Sama ich obecność ma oddziaływanie psychologiczne — odstrasza potencjalnych chuliganów od popełnienia czynów prawem zabronionych. Funkcjonariusze jednostek antyterrorystycznych w ostateczności są angażowani do przywracania naruszonego porządku w trakcie trwania imprez masowych i zgromadzeń publicznych.

Kolejną jednostką organizacyjną w Policji mającą w swoich zadaniach przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym, a także neutralizację skutków ewentualnych zamachów, jest Centralne Biuro Śledcze. Utworzono je

[83] Decyzja Rady 2008/617/WSiSW w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. UE L 210 z 23 czerwca 2008 r.

[84] W. Zubrzycki, *Pododdziały…*, wyd. cyt., s. 88.

[85] Zob.: Unijna grupa zadaniowa „ATLAS", *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-operacji-antyter/atlas/41550,Unijna-grupa-zadaniowa-quotAtlasquot.html>.

[86] K. Jałoszyński, *Organy…*, wyd. cyt., s. 98.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

15 kwietnia 2000 r.[87] na wniosek komendanta głównego Policji za zgodą ministra spraw wewnętrznych i administracji. Przedmiotem jego zainteresowania są obszary: kryminalny (terror, materiały wybuchowe, broń, haracze), narkotykowy (produkcja, handel, przemyt narkotyków) i — oprócz typowych dla policji zadań związanych ze zwalczaniem zorganizowanej przestępczości kryminalnej, narkotykowej i ekonomicznej — w strukturach CBŚ znalazł swoje miejsce także Wydział do Zwalczania Aktów Terroru. Do głównych zadań wymienionego wydziału należą gromadzenie informacji operacyjnych o zagrożeniach terrorystycznych, prowadzenie rozpoznania operacyjnego osób i organizacji podejrzanych o działalność terrorystyczną w Polsce oraz koordynacja działań dotyczących zapobiegania zagrożeniom terrorystycznym[88]. Jednostka ta prowadzi także rozpoznanie zagrożeń związanych z użyciem materiałów wybuchowych. Wskutek gromadzenia od 1990 r. informacji przez poprzednie i obecnie funkcjonujące struktury policji, Centralne Biuro Śledcze dysponuje bazą komputerową zawierającą obszerne dane o zdarzeniach i osobach związanych z materiałami i urządzeniami wybuchowymi oraz o osobach i organizacjach podejrzewanych o działalność terrorystyczną[89].

Centralne Biuro Śledcze razem z Wydziałem do Zwalczania Aktów Terroru odpowiedzialne są także za przeciwdziałanie przede wszystkim przestępstwom związanym z działalnością tzw. bojówek pseudokibiców. Członkowie tych grup pieniądze czerpią z przemytu i handlu nielegalnym alkoholem, papierosami i narkotykami oraz z haraczy. Część z nich wchodzi w zorganizowane grupy przestępcze. Ponadto zainteresowaniu operacyjnemu są poddawane identyfikowane zagrożenia związane z ich działalnością nacjonalistyczną.

1.2.2. Państwowa Straż Pożarna

Z problematyką ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego ściśle wiąże się również ochrona przeciwpożarowa. Polega ona na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową albo innym miejscowym

[87] Zarządzenie nr 1 komendanta głównego Policji z 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej, Dz. Urz. KGP nr 2, poz. 15 i 16.

[88] J. Szafrański (red.), *Współczesne…*, wyd. cyt., s. 29.

[89] E. Pływaczewski (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm*. Warszawa 2005, s. 763.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zagrożeniem poprzez zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej czy innego miejscowego zagrożenia, zapewnienie sił i środków do zwalczania tych zagrożeń, prowadzenie działań ratowniczych.

Państwowa Straż Pożarna to zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami[90]. Odgrywa główną rolę na etapie neutralizacji skutków zamachów terrorystycznych.

Do podstawowych zadań PSP należą:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń;
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze;
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności;
- współpraca z szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych.

Do zadań specjalnych wykonywanych przez straż pożarną należy ratownictwo biologiczne, chemiczne, medyczne, poszukiwawcze, radiologiczne, techniczne, wodne, wysokościowe[91].

W Polsce w działalności mającej na celu zapobieganie pożarom, obok zawodowej służby pożarniczej (PSP), wielką aktywność przejawia ochotniczy ruch strażacki liczący prawie 19 tys. ochotniczych jednostek straży pożarnej. Ochotnicze straże pożarne funkcjonują na podstawie przepisów ustawy — Prawo o stowarzyszeniach[92] i ustawy o ochronie przeciwpożarowej[93]. Jak nazwa wskazuje, OSP jest organizacją społeczną składającą się z grupy ochotników, przeznaczoną w szczególności do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

W czasie prowadzenia akcji ratowniczych zakrojonych na dużą skalę (podczas katastrof kolejowych, lotniczych) albo w sytuacji, gdy prowadzenie akcji zależy od użycia specjalistycznego sprzętu (podczas katastrof

[90] Art. 1 ust. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o PSP, DzU nr 88, poz. 400.

[91] Zob.: Straż pożarna, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014, <http://www.ratownik.wortale.net/220-Straz-pozarna.html>.

[92] Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. — Prawo o stowarzyszeniach, DzU z 2001 r. nr 79, poz. 855, ze zm.

[93] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU z 2009 r. nr 178, poz. 1380, ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

w górnictwie) konieczna jest współpraca PSP z innymi służbami, w szczególności z policją, służbami ochrony osób i mienia[94], jednostkami ochrony cywilnej i pogotowia ratunkowego[95].

Podczas zdarzeń z udziałem materiałów niebezpiecznych PSP podejmuje czynności z zakresu rozpoznawania skażeń substancjami chemicznymi, biologicznymi oraz skażeń radiacyjnych. Jednostki PSP wyposażone są w sprzęt do prowadzenia czynności dekontaminacyjnych w ograniczonym zakresie dla ludzi oraz w pełnym zakresie dla sprzętu biorącego udział w akcji.

Komendant główny PSP od 2000 r. jest także szefem Obrony Cywilnej Kraju. Sytuacja ta stworzyła dobre warunki integracji zadań w obrębie działania zorganizowanego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG)[96]. Jego podstawowym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia lub środowiska przez walkę z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne, i od 1997 r. również przez ratownictwo ekologiczne i medyczne. KSRG stanowi integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie i obejmuje niezbędne środki techniczne i zasoby ludzkie, ich organizację, kierowanie, szkolenie oraz finansowanie.

Podstawowym założeniem w budowie systemu ratowniczo-gaśniczego było stworzenie jednolitego i spójnego układu skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze, tak aby można było podjąć skutecznie każde działanie ratownicze. KSRG tworzony jest na wszystkich szczeblach administracji rządowej i samorządowej.

W ramach Komendy Głównej PSP funkcjonuje Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Prowadzi to do usprawnienia zarządzania w sytuacjach kryzysowych, umożliwia dostarczenie wszechstronnej informacji komendantowi głównemu PSP, szefowi OC, ministrowi spraw wewnętrznych oraz premierowi.

Ze względu na stałą współpracę między Policją a PSP w porozumieniu z 12 czerwca 2001 r. określono zasady współdziałania między komendantami głównymi Straży Pożarnej i Policji. Porozumienie określa zasady współpracy powyższych podmiotów, m.in.: konsultowanie sytuacji i zjawisk stanowiących potencjalne zagrożenie, konsultowanie projektów

[94] Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, DzU z 2005 r. nr 145, poz. 1221, ze zm.

[95] A. Misiuk, *Administracja…*, wyd. cyt., s. 141.

[96] Zob. rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, DzU z 2011 r. nr 46, poz. 239.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

planów ratowniczych i planów działania w warunkach zagrożeń, wymianę informacji o podmiotach posiadających specjalistyczny sprzęt do usuwania skutków zdarzeń, wzajemne ostrzeganie i zapewnienie prawidłowego obiegu informacji o zaistniałym zdarzeniu, bieżące koordynowanie działań, wykonywanie zgodnie ze swoimi kompetencjami czynności na miejscu zdarzenia.

Państwowa Straż Pożarna i inne jednostki organizacyjne ochrony przeciwpożarowej mają także obowiązek zabezpieczenia imprez masowych. Komendant powiatowy PSP przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej na wniosek organizatora wydaje opinię o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach. Opinia jest wydawana przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP na podstawie lustracji obiektu (terenu).

W przypadku zagrożeń pożarowych w obiektach, gdzie organizowane są imprezy masowe, w trakcie prowadzenia akcji ratowniczej wszystkie podmioty (a przede wszystkim służba ochrony i służba informacyjna) muszą wykonywać polecenia dowodzącego strażaka zgodnie z instrukcją postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia[97].

1.2.3. Straż Graniczna

Uchwalenie przez sejm 12 października 1990 r. ustawy o ochronie granicy państwowej[98] i SG[99] zobowiązało ministra spraw wewnętrznych do zorganizowania formacji ochrony granic i kontroli ruchu granicznego w miejsce Wojsk Ochrony Pogranicza. Straż Graniczną RP utworzono 16 maja 1991 r. jako umundurowaną i uzbrojoną formację będącą częścią administracji państwowej typu specjalnego. Jest ona przeznaczona do ochrony granicy państwowej na lądzie i na morzu oraz kontroli ruchu granicznego.

Straż Graniczna jest odpowiedzialna za wydawanie zezwoleń na przekraczanie granicy państwowej (w tym wiz), jak również za rozpoznawanie

[97] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej, DzU z 2009 r. nr 135, poz. 1113, ze zm.

[98] Ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, DzU z 2005 r. nr 226, poz. 1944.

[99] Ustawa z 12 października 1990 r. o SG, DzU z 2002 r. nr 171, poz. 1399.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

przestępstw i wykroczeń, zapobieganie im i ich wykrywanie oraz ściganie ich sprawców (w zakresie właściwości Straży Granicznej).

W ramach powierzonych prawem zadań SG gromadzi i przetwarza informacje z zakresu ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego oraz udostępnia je właściwym organom państwowym. Zwrócić uwagę należy na to, że SG realizuje takie zadania, jak: nadzór nad eksploatacją polskich obszarów morskich oraz przestrzeganie przez statki przepisów obowiązujących na tych obszarach, ochrona granicy państwowej w przestrzeni powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej przez prowadzenie obserwacji statków powietrznych i obiektów latających przekraczających granicę państwową na małych wysokościach, a także informowanie o tych przelotach właściwych jednostek sił powietrznych RP.

Ponadto SG ma za zadanie zapobiegać transportowaniu bez zezwolenia przez granicę państwową odpadów, szkodliwych substancji chemicznych oraz materiałów jądrowych i promieniotwórczych, a także zanieczyszczaniu wód granicznych. Ma również zapobiegać przemieszczaniu bez wymaganego zezwolenia przez granicę państwową środków odurzających i substancji psychotropowych oraz broni, amunicji i materiałów wybuchowych.

Ustawa o stanie klęski żywiołowej zobowiązała SG do uczestnictwa w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu. Należy jednak pamiętać, że SG może wydzielać siły i środki do działań ratowniczych, a także w celu minimalizacji skutków sytuacji kryzysowej, stosując jako priorytet wykonywanie zadań ustawowych, tj. ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego.

W czasie wojny zadaniem SG będzie realizacja zadań typowych dla okresu pokojowego, poszerzonych o te, które są niezbędne do wykonania w ramach współdziałania z SZ RP[100].

W celu rozpoznawania przestępstw i wykroczeń, zapobiegania im i ich wykrywania funkcjonariusze Straży Granicznej pełnią służbę graniczną, prowadzą działania graniczne, wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze i administracyjno-porządkowe, prowadzą działania przygotowawcze według przepisów kodeksu postępowania karnego, a także wykonują czynności na polecenie sądu i prokuratury oraz innych właściwych organów państwowych[101].

Obszarem zainteresowań SG są przestępstwa i wykroczenia mające bezpośredni związek z osobowym bądź towarowym ruchem granicznym.

[100] B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, Warszawa 2006, s. 25.

[101] A. Misiuk, *Administracja*…, wyd. cyt., s. 125.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W związku z tym przyjmuje się, że do przestępczości granicznej zalicza się trzy główne kategorie przestępstw: szeroko rozumianą nielegalną imigrację, przemyt towarów oraz fałszerstwa dokumentów uprawniających do przekroczenia granicy państwowej. Tak określony zakres przedmiotowy nie wykluczył jednak możliwości ścigania przez SG innych przestępstw i wykroczeń, w tym w formach zorganizowanych.

Ważnym elementem wspomagającym zwalczanie przestępczości granicznej jest wzmożona kontrola graniczna prowadzona przez funkcjonariuszy SG z wykorzystaniem nowoczesnego sprzętu technicznego[102]. Jest to wysokiej klasy sprzęt specjalistyczny obejmujący między innymi: urządzenia rentgenowskie do kontroli bagaży i ładunków, stacjonarne i ręczne detektory metalu, wielopoziomowe systemy rentgenowskie do automatycznej kontroli bagaży rejsowych, urządzenia do identyfikacji śladowych ilości par i materiałów wybuchowych oraz sprzęt specjalistyczny do prowadzenia działań minersko-pirotechnicznych.

W strukturze placówek SG wykonujących zadania w lotniczych przejściach granicznych funkcjonują zespoły minerów-pirotechników podejmujące interwencje w przypadku konieczności rozpoznania niebezpiecznych przedmiotów, które mogą zawierać urządzenia wybuchowe. Zespoły te dokonują neutralizacji wykrytych urządzeń oraz prowadzą rozpoznanie w przypadkach zagrożeń bombowych statków powietrznych i obiektów portów lotniczych[103].

W procesie kontroli bezpieczeństwa bagaży podręcznych, bagaży rejestrowanych, przesyłek pocztowych, ładunków, materiałów przewoźnika lotniczego oraz statków powietrznych straż graniczna powszechnie wykorzystuje psy służbowe przeszkolone do wykrywania materiałów wybuchowych, broni i amunicji. Formacja posiada własne centrum szkoleniowe psów służbowych, w którym przeprowadza się proces selekcji i szkolenia psów w specjalnościach użytecznych w kontroli bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym.

Zadania SG w ciągu ostatnich kilku lat uległy poważnym przeobrażeniom. Obowiązki, jakie nałożyły na tę formację regulacje z Schengen, wywołały konieczność reorganizacji struktury służby oraz delegacji nowych uprawnień. Od maja 2004 r. na SG spoczywa znacznie większa odpowiedzialność za bezpieczeństwo nie tylko granic państwa polskiego, lecz także

[102] B. Wiśniewski, Z. Piątek red., *Współczesny*…, wyd. cyt., s. 9.

[103] Z. Piątek, Siły *Zbrojne w walce z terroryzmem lotniczym* [w:] A. Glen (red.), *Reagowanie państwa na zagrożenia terroryzmem lotniczym*, Warszawa 2010, s. 158.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

— w ograniczonym zakresie — całej zjednoczonej Europy. Obecnie, gdy Polska jest członkiem Unii Europejskiej, to „wschodnie" oddziały SG wykonują najbardziej odpowiedzialne działania, ponieważ odpowiadają za ochronę zewnętrznej granicy UE[104].

Skuteczność ochrony granicy państwowej oraz kontroli ruchu granicznego wymaga podejmowania współdziałania i współpracy tak w wymiarze międzynarodowych, jak i krajowym[105].

Konsekwencją zniesienia kontroli granicznej na odcinkach granicy wewnętrznej UE jest zwiększona aktywność działań mobilnych SG w strefie nadgranicznej i na obszarze całego kraju. Zniesienie kontroli granicznych w strefie Schengen nie oznacza jednak zniesienia granic administracyjnych. Kontrola posiadanych dokumentów uprawniających do wjazdu oraz pobytu (przewożonych towarów), pomimo iż nie jest przeprowadzana na granicach, cały czas może być dokonana wyrywkowo na terenie całego kraju przez straż graniczną przy użyciu szczególnie przydatnego narzędzia pracy, jakim jest System Informacyjny Schengen.

Mając na względzie skuteczne zapewnienie ochrony granicy państwowej na lądzie, morzu oraz kontrolę ruchu granicznego, minister spraw wewnętrznych i administracji wydał rozporządzenie określające ramy współdziałania SG z siłami powietrznymi i marynarką wojenną SZ RP[106]. Współdziałanie to obejmuje głównie wymianę informacji o obiektach latających i statkach, które przekraczają granicę państwa w powietrzu lub na wodach przybrzeżnych.

W zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa SG współdziała przede wszystkim z Policją, ABW oraz PSP. Zakres współdziałania z Policją reguluje porozumienie komendanta głównego Policji i komendanta głównego SG[107].

Szczegółowy zakres współdziałania obejmuje przede wszystkim: zwalczanie przestępczości i zapobieganie jej (a zwłaszcza rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych), ochronę granicy państwowej, ochronę prewencyjną bezpieczeństwa i porządku publicznego, doskonalenie metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych, wsparcie logistyczne. Jednym z najistotniejszym zadań są przedsięwzięcia związane z deportacją

[104] B. Wiśniewski, Z. Piątek (red.), *Współczesny*…, wyd. cyt., s. 26.

[105] Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r., ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, Dz. Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r.

[106] DzU z 2005 r. nr 6, poz. 50.

[107] Porozumienie komendanta głównego Policji i komendanta głównego Straży Granicznej z 17 czerwca 2004 r., Dz. Urz. KGP z 2004 r. nr 11.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

i konwojowaniem cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Polski.

Podstawową formą współpracy są wspólne patrole w rejonie strefy przygranicznej, wspólnie organizowane działania oraz wspólnie prowadzone śledztwa pozwalające skutecznie zwalczać zorganizowane grupy przestępcze, których działalność wykracza poza granice państwowe czy też przenika na terytorium RP.

W trakcie Euro 2012 tymczasowo przywrócono kontrolę na granicach państwowych na podstawie konwencji wykonawczej do układu z Schengen[108]. Było to podyktowane koniecznością zapewnienia porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Z prawa zawieszającego skorzystały dotychczas trzy państwa (Austria, Niemcy, Portugalia), które przywróciły czasową kontrolę na granicach wewnętrznych w związku z odbywającymi się na ich terenie mistrzostwami w piłce nożnej.

1.2.4. Biuro Ochrony Rządu

Specyficzną formacją stanowiącą od początku istnienia integralną część resortu spraw wewnętrznych jest BOR. Sejm 16 marca 2001 r. uchwalił ustawę[109], według której BOR jest umundurowaną, uzbrojoną formacją, wykonująca zadania z zakresu ochrony osób, obiektów i urządzeń.

Do głównych zadań BOR należy ochrona osób i obiektów ważnych ze względu na dobro i interes państwa oraz prowadzenie rozpoznania pirotechniczno-radiologicznego obiektów sejmu i senatu[110].

Do osób, które zostały wskazane powyżej należą: prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, marszałek sejmu, marszałek senatu, prezes RM, wiceprezes RM, minister właściwy do spraw wewnętrznych oraz minister właściwy do spraw zagranicznych, byli prezydenci Rzeczypospolitej Polskiej[111], przedstawiciele delegacji państw obcych przebywający na terytorium

[108] Art. 2 pkt 2 konwencji wykonawczej do układu z Schengen, Dz. Urz. UE L nr 239, poz. 19 z 2000 r..

[109] Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, DzU z 30 marca 2001 r. nr 27 poz. 298.

[110] Tamże, art. 2.1.

[111] Ustawa z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 75, poz. 356 oraz ustawa z 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie ustawy o uposażeniu byłego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 160, poz. 1065.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne osoby ważne ze względu na dobro państwa.

Obiekty ochraniane przez BOR to obiekty służące prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, prezesowi RM, ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych oraz ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, polskie przedstawicielstwa dyplomatyczne, urzędy konsularne i przedstawicielstwa przy organizacjach międzynarodowych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz inne obiekty i urządzenia o szczególnym znaczeniu.

Ustawa o BOR, w ramach której funkcjonariusze BOR wykonują swoje ustawowe obowiązki, nie wymienia w żadnym elemencie źródeł, rodzaju lub charakteru zagrożeń, jakie mogłyby być podstawą do podejmowania działań przez funkcjonariuszy, w szczególności zagrożeń generowanych przez współczesny terroryzm — nie oznacza to, że nie mogą one mieć właśnie takiego charakteru.

Funkcjonariuszom BOR — w przypadku niepodporządkowania się wydanym przez nich na podstawie prawa poleceniom — przysługuje możliwość stosowania środków przymusu bezpośredniego, tj.: fizycznych, technicznych i chemicznych środków służących do obezwładnienia bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów, a także pałek służbowych i psów służbowych[112]. W sytuacji, gdyby powyższe środki okazały się niewystarczające lub jeżeli ich użycie (ze względu na okoliczności danego zdarzenia) nie było możliwe, funkcjonariusz ma prawo użycia broni palnej[113]. W ramach realizacji zadań ochrony tzw. VIP-ów funkcjonariuszom BOR-u przysługują uprawnienia policyjne[114].

Biuro Ochrony Rządu, jako formacja niedysponująca strukturami terenowymi, zmuszone jest do korzystania z pomocy innych instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządowej. Realizuje także wspólne przedsięwzięcia z Policją.

Współdziałanie to wiąże się głównie z zabezpieczeniem pobytu osób podlegających szczególnej ochronie i jest realizowane na podstawie porozumienia podpisanego przez ww. podmioty w dniu 4 czerwca 2007 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscach pobytu osób ochranianych przez BOR[115].

Realizowane jest to w zakresie działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa osobie (osobom) na obszarze ograniczonym bezpośrednimi

[112] Art. 14 ust. 1. ustawy o Biurze Ochrony Rządu…, wyd. cyt.
[113] Tamże, art. 15.1.
[114] Tamże, art. 13.
[115] Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 105.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

działaniami BOR. Zadania wykonywane w związku z tym określane są przez BOR, a wszystkimi siłami policyjnymi działającymi na tym obszarze kierują pracownicy tej instytucji. Ponadto realizowane są działania związane z zapewnieniem ogólnie rozumianego bezpieczeństwa i porządku w rejonach przylegających do miejsc pobytu wymienionych osób.

Za działania te odpowiada policja. Jednakże podczas określania zadań dla służb i sił policyjnych uwzględnia się wnioski i propozycje BOR wynikające z konieczności zaspokajania potrzeb protokołu dyplomatycznego oraz programu wizyty. Podczas realizacji zadań dotyczących współdziałania policji z BOR-em przestrzegana jest zasada, że to BOR przygotowuje wizytę osoby ochranianej — odpowiada za jej bezpieczeństwo.

W przypadku udziału ochranianych osób w imprezach masowych funkcjonariusze BOR-u, mając na względzie ich bezpieczeństwo, przeprowadzają kontrolę obiektów i miejsc pod kątem zagrożeń życia i zdrowia. Kontrola obejmuje elementy newralgiczne, tj.: ciągi komunikacyjne, wentylację, żywność itp.

Kontroli poddawane są także budowy obiektów sportowych, na których w przyszłości będą gościć osoby ochraniane przez funkcjonariuszy BOR-u. Informacje o spostrzeżeniach, uwagach z kontroli dotyczących realizacji budowy przekazywane są inwestorom.

1.2.5. Straż miejska

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, tak w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym, jest jednym z najważniejszych zadań państwa. Do ochrony porządku publicznego powołana jest Policja, jednak samorządy terytorialne mają obowiązek partycypacji w zapewnianiu bezpieczeństwa. Każda gmina w Polsce powinna zapewnić bezpieczeństwo swoim mieszkańcom i porządek publiczny na swoim terenie, w granicach wyznaczonych odpowiednimi przepisami.

Funkcjonowanie straży gminnych jest tylko jedną z wielu dopuszczalnych form realizacji zadania własnego gminy, polegającego na ochronie porządku publicznego na jej terenie.

W Polsce straż gminna i miejska są to umundurowane formacje mające na celu ochronę porządku publicznego na terenie miasta (gminy). Podstawą ich działania jest ustawa o strażach gminnych[116].

[116] Ustawa z 29 sierpnia 1997 roku o strażach gminnych, DzU z 1997 r. nr 123, poz. 779 ze zm.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Ustawa określiła zakres ich obowiązków i uprawnień, a także przyznała Policji kompetencje nadzorcze w kwestiach merytorycznych oraz konsultacyjnych co do obsady stanowisk komendantów straży. Zgodnie z jej zapisem w gminach, w których organem wykonawczym jest burmistrz (prezydent miasta), straż nosi nazwę „straż miejska". Podlega ona lokalnemu samorządowi, a nie władzy centralnej. Działanie straży gminnej zależy od gmin i zasobności ich budżetów, ponieważ to one powołują te formacje i ponoszą koszty ich utrzymania.

Utworzenie straży gminnej (miejskiej) następuje zawsze na mocy uchwały rady gminy, przed której podjęciem konieczne jest zasięgnięcie opinii właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego Policji. Strażom wyznaczono rolę formacji wspomagającej policję w walce z zakłóceniami porządku publicznego i spokoju oraz patologiami. Przejęły one również szereg zadań o charakterze administracyjno-porządkowym, które wcześniej realizowała policja.

Straż miejska wykonuje wszystkie zadania z zakresu ochrony porządku publicznego, jakie wynikają z ustaw i aktów prawa miejscowego. Na możliwość ustanawiania nowych zadań dla straży gminnych w ramach ochrony porządku publicznego wskazuje również ustawa o samorządzie gminnym[117], zgodnie z jej zapisem gmina w zakresie zadań własnych może tworzyć zadania dla straży gminnych.

Podstawowym środkiem działania staży gminnych jest sygnalizowanie stwierdzonych uchybień właściwym organom, a jedynym środkiem represyjnym wobec osób naruszających porządek publiczny pozostaje postępowanie mandatowe, ograniczone jednak do niewielu artykułów kodeksu wykroczeń. Rola prewencyjno-patrolowa straży ma istotne znaczenie dla zapobiegania naruszeniom prawa, a przez to również służy odciążeniu policji z jej obowiązków[118].

Zadaniem straży miejskiej (gminnej) jest informowanie społeczności lokalnej o stanie i rodzajach zagrożeń, inicjowanie działań mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw (wykroczeń i zjawisk kryminogennych) i uczestnictwo w nich oraz współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

W związku z wykonywaniem swoich zadań straż współpracuje z policją. W tym celu wójt, burmistrz (prezydent miasta) mogą zawierać

[117] Art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591.

[118] A. Misiuk, *Administracja*…, wyd. cyt., s. 209.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

porozumienia o współpracy z właściwym terytorialnie komendantem Policji[119]. Obowiązek współpracy policji ze strażami gminnymi (miejskimi) powstaje w chwili powołania straży gminnej (miejskiej) i przekazania regulaminu straży właściwemu terytorialnie komendantowi wojewódzkiemu Policji.

Komendanci jednostek organizacyjnych Policji i komendanci straży realizują współpracę w szczególności przez organizowanie okresowych spotkań, bieżących konsultacji, organizowanie odpraw komendantów w celu dokonywania ocen zagrożenia bezpieczeństwa ludzi oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego, a także wytyczanie wspólnych zadań.

Bardzo istotna podczas współpracy tych formacji jest także wymiana informacji pozwalająca na inicjowanie i prowadzenie wspólnych działań i przedsięwzięć na rzecz poprawy bezpieczeństwa poprzez właściwą koordynację dyslokacji służb straży i policji. Pozwala ona na optymalne wykorzystanie potencjału ludzkiego ze szczególnym uwzględnieniem rozwiązań polegających na równomiernym „nasyceniu patrolami" najbardziej zagrożonych terenów.

Właściwy terytorialnie komendant wojewódzki Policji, za pośrednictwem komendanta powiatowego (miejskiego, rejonowego) Policji, udziela strażom pomocy w zakresie:

- wsparcia straży w czynnościach, w których siły straży są niewystarczające;
- zapewnienia — na wniosek wójta, burmistrza (prezydenta miasta) lub komendanta straży — fachowej kadry do przeprowadzenia szkolenia podstawowego lub szkoleń specjalistycznych strażników.

W przypadku powszechnego zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, katastrofy lub klęski żywiołowej, a także w celu zapewnienia spokoju i porządku w miejscach zgromadzeń, imprez artystycznych i sportowych istnieje możliwość użycia na czas określony straży do wspólnych działań z policją. W takich sytuacjach straże podlegają dowództwu komendanta wojewódzkiego lub rejonowego Policji[120]. Policja i straż gminna udzielają sobie wzajemnego wsparcia poprzez uzupełnianie sił przydzielonych do zabezpieczenia imprezy.

Współpraca straży i policji jest konieczna, a decyduje o tym m.in. częściowo pokrywający się zakres kompetencji. Wspólnie prowadzone

[119] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez komendanta głównego Policji nadzoru nad działalnością straży, DzU z 2004 r. nr 187, poz. 1943.

[120] Tamże, § 7.1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

przedsięwzięcia (w tym zabezpieczenie imprez masowych) powinny być nadal rozwijane. Dzięki współpracy podejmowane działania są efektywniejsze, co pozwala na skuteczniejszą ochronę bezpieczeństwa i porządku publicznego

Zakres uprawnień straży gminnej (miejskiej) w porównaniu z policją jest bardziej ograniczony. Mimo braku uprawnień do dokonywania kontroli osobistej czy przeglądania podręcznych przedmiotów osoby podejrzanej o popełnienie czynu zabronionego pod groźbą kary, przeszukiwania pomieszczeń, bagaży, osób, prawa do użycia broni palnej, straż ma znaczny wpływ na porządek publiczny i bezpieczeństwo w gminach.

1.3. Ministerstwo Obrony Narodowej

Ministerstwo Obrony Narodowej jest urzędem administracji rządowej w Polsce podlegającym ministrowi właściwemu do spraw wojska. Jest tzw. resortem siłowym, podobnie jak Ministerstwo Spraw Wewnętrznych.

Zadaniami MON są:

- kierowanie w czasie pokoju siłami zbrojnymi;
- przygotowywanie założeń obronnych państwa (w tym propozycji dotyczących rozwoju i struktury sił zbrojnych);
- realizowanie założeń, decyzji, postanowień i wytycznych RM w zakresie obrony narodowej;
- sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, samorządy, podmioty gospodarcze itp.;
- sprawowanie ogólnego kierownictwa w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony;
- zawieranie umów międzynarodowych wynikających z decyzji RM, dotyczących udziału polskich kontyngentów wojskowych w międzynarodowych misjach pokojowych i akcjach humanitarnych oraz ćwiczeń wojskowych prowadzonych wspólnie z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi.

Cywilny minister obrony narodowej stoi na straży kontroli cywilnej nad siłami zbrojnymi. Dowodzenie nimi, w sensie wojskowym, powierzono szefowi Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, którego powołuje na trzyletnią kadencję prezydent RP na wniosek ministra obrony narodowej[121].

[121] K. Jałoszyński, *Organy…*, wyd. cyt., s. 81.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

1.3.1. Siły zbrojne RP

Siły zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej, czyli Wojsko Polskie — są to siły i środki wydzielone przez państwo do zabezpieczenia jego interesów i prowadzenia walki zbrojnej. Służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic. Zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli[122]. Siły zbrojne RP stoją na straży suwerenności narodu polskiego oraz jego bezpieczeństwa i pokoju[123].

W czasie pokoju zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi za pośrednictwem ministra obrony narodowej sprawuje prezydent Rzeczypospolitej. W czasie pokoju, w imieniu ministra obrony narodowej, dowodzi nimi szef Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, który pod względem pełnionej funkcji jest najwyższym żołnierzem w czynnej służbie wojskowej. W czasie wojny siłami zbrojnymi oraz innymi podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi dowodzi naczelny dowódca sił zbrojnych, który jest mianowany przez prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i podlega mu bezpośrednio.

W skład sił zbrojnych wchodzą: wojska lądowe, siły powietrzne, marynarka wojenna oraz wojska specjalne.

Wojska lądowe przeznaczone są do zapewnienia obrony przed atakiem lądowo-powietrznym w dowolnym rejonie Polski w obliczu każdej formy zagrożenia. Wojska lądowe podzielone są na następujące rodzaje: pancerne i zmechanizowane, aeromobilne, rakietowe i artylerii, obrony przeciwlotniczej, inżynieryjne, chemiczne, łączności i informatyki oraz inne oddziały i pododdziały rozpoznania i walki elektronicznej, pododdziały działań psychologicznych i pododdziały logistyczne. W wojskach lądowych istnieje system logistyczny zapewniający proces szkolenia pokojowego, funkcjonowania jednostek wojskowych oraz ich przygotowania do prowadzenia działań bojowych. Wśród rodzajów wojsk lądowych można wyróżnić także wojska obrony terytorialnej i jednostki piechoty górskiej. Struktura i organizacja wojsk lądowych odpowiada standardom NATO.

Głównym zadaniem sił powietrznych jest prowadzenie operacji mających na celu uzyskanie przewagi w powietrzu i wspieranie oddziałów innych rodzajów sił zbrojnych. Siły powietrzne składają się z wojsk

[122] Art. 25 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej…, wyd. cyt.
[123] Tamże, art. 3 ust. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

lotniczych, wojsk obrony przeciwlotniczej i wojsk radiotechnicznych. Funkcjonują w ramach narodowego systemu obrony powietrznej, który jest zintegrowany z systemem sojuszniczym oraz z właściwym europejskim systemem cywilno-wojskowym. Wydzielone jednostki sił powietrznych są przygotowane do realizacji zadań wynikających z międzynarodowych zobowiązań Polski związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa.

Do głównych zadań marynarki wojennej należą:

- ochrona polskich interesów na morzu (szczególnie w wyłącznej strefie ekonomicznej we współpracy z Morskim Oddziałem SG);
- zapewnienie bezpiecznej żeglugi w polskiej strefie odpowiedzialności;
- ochrona ekologiczna polskich obszarów morskich;
- ratowanie życia na morzu w polskiej strefie odpowiedzialności, ale także poza nią;
- realizacja polskiej morskiej racji stanu;
- demonstrowanie obecności na morzu w polskiej strefie zainteresowania państwa;
- współpraca z zagranicznymi siłami morskimi, szczególnie państwami Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO);
- udział w operacjach pokojowych i antyterrorystycznych;
- szkolenie i przygotowywanie sił do realizacji zadań bojowych na wypadek zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa;
- utrzymanie odpowiednio wysokiej gotowości bojowej na wypadek wojny;
- odpowiednio wczesne wykrycie zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa od strony morza;
- obrona państwa podczas wojny przed atakiem od strony morza;
- utrzymanie panowania na morzu podczas wojny w odpowiedniej strefie obrony przy współdziałaniu z siłami powietrznymi;
- obrona wybrzeża i terenów nadmorskich we współpracy z wojskami lądowymi i siłami powietrznymi.

Wojska specjalne są przeznaczone do prowadzenia operacji specjalnych zarówno w kraju, jak i poza jego granicami, w okresie pokoju, kryzysu i wojny. Operacje prowadzone we współdziałaniu z siłami konwencjonalnymi lub samodzielnie mogą mieć znaczenie strategiczne lub operacyjne. Struktura wojsk specjalnych oparta jest na samodzielnych oddziałach i pododdziałach, złożonych ze specjalnie wyselekcjonowanych, wyszkolonych i wyposażonych żołnierzy przygotowanych do działań w środowisku podwyższonego ryzyka, zdolnych do realizacji celów będących poza zasięgiem możliwości jednostek konwencjonalnych. Rozwój jednostek specjalnych jest naturalnym rozwinięciem nowoczesnej doktryny militarnej,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

która zakłada tworzenie wysoce wyspecjalizowanych sił, zdolnych do realizacji różnorodnych i specyficznych zadań.

Wojska specjalne powołane zostały ustawą z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej[124]. Funkcje dowodzenia wojskami specjalnymi realizuje od 1 stycznia 2007 r. Dowództwo Wojsk Specjalnych. Powołane ono zostało jako specjalny organ, który umożliwia dowódcy pełnienie funkcji dowodzenia i zarządzania podległymi jednostkami wojsk specjalnych. Zgodnie z zapisami ww. ustawy sił wydzielanych z wojsk specjalnych nie podporządkowuje się dowódcy operacyjnemu sił zbrojnych. Dzięki temu wojska specjalne mogą realizować samodzielne operacje specjalne wspierane przez inne rodzaje sił zbrojnych.

Siły specjalne stanowią wysoce wyspecjalizowaną część sił zbrojnych. Są to najczęściej starannie wyselekcjonowane, elitarne formacje, zdolne do przeciwdziałania różnorodnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, m.in. terroryzmowi i przestępczości zorganizowanej. Ich rolą jest podejmowanie działań o charakterze specjalnym (specyficznego rodzaju działań bojowych), wymagających szczególnego przygotowania i sposobu prowadzenia, często całkowicie odmiennego od działań wojsk regularnych. Przeznaczone są do podjęcia natychmiastowych działań antyterrorystycznych i likwidacji skutków terrorystycznych.

Misją polskich wojsk specjalnych jest prowadzenie operacji specjalnych w wymiarze narodowym, sojuszniczym lub koalicyjnym (samodzielnie lub we współdziałaniu z innymi komponentami sił zbrojnych) w okresie pokoju, kryzysu i wojny, w kraju i poza jego granicami.

Dowództwo Wojsk Specjalnych odpowiada za politykę szkoleniową, kadrową, wyposażenie sił specjalnych, a także za wprowadzenie i upowszechnienie procedur pozwalających na współpracę ze służbami innych resortów, przede wszystkim z Policją, ABW oraz SG.

Wojskowe jednostki specjalne przewidziane są do prowadzenia szeroko pojętych działań specjalnych, m.in. terrorystycznych, ze względu na swoje wyposażenie, przygotowanie oraz odmienne sposoby działania od policyjnych jednostek antyterrorystycznych. Są jedyną alternatywą w walce z grupami terrorystycznymi. Działania ich mają doprowadzić do kapitulacji lub eliminacji owych grup. Decyzja o wykorzystaniu wojskowych jednostek specjalnych może zostać podjęta po rozpoznaniu sytuacji kryzysowej

[124] Ustawa z 24 maja 2007 o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczpospolitej Polskiej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 107, poz. 732.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

i ocenie powstałej sytuacji lub też w późniejszym terminie po niepowodzeniu likwidacji sytuacji przez układ pozamilitarny[125].

Dowództwu Wojsk Specjalnych podlegają: 1 Pułk Specjalny Komandosów, Jednostka Wojskowa GROM, Morska Jednostka Działań Specjalnych FORMOZA oraz Jednostka Wojskowa AGAT.

1 Pułk Specjalny Komandosów przeznaczony jest do prowadzenia działań specjalnych w kraju i poza jego granicami w warunkach pokoju, kryzysu i wojny. Specjalizuje się on w następujących obszarach działalności:

- rozpoznanie specjalne;
- akcje bezpośrednie, szczególnie o charakterze dywersyjnym;
- wsparcie militarne;
- działania niekonwencjonalne.

Morska Jednostka Działań Specjalnych FORMOZA wywodzi się z utworzonego w 1974 r. Zespołu Badawczego ds. Płetwonurków Morskich. Miał on za zadanie opracować koncepcje organizacji i formowania specjalnego dywizjonu płetwonurków morskich. Samodzielną jednostkę sformowano rok później, 13 listopada 1975 r. We wrześniu 1987 r. jednostka zmieniła nazwę na Wydział Działań Specjalnych, a w roku 1990 powstały grupy specjalne płetwonurków. W 2006 r. jednostka powróciła do wcześniej stosowanej nazwy (grupy specjalnej płetwonurków). Po przejściu w październiku 2007 r. Marynarki Wojennej w struktury wojsk specjalnych jednostka zmieniła nazwę na Morską Jednostkę Działań Specjalnych (MJDS)[126].

Podobnie jak inne formacje specjalne, przygotowana jest do prowadzenia działań w warunkach pokoju, kryzysu i wojny. Do zadań FORMOZY należą: zwalczanie terroryzmu (głównie na terenie przeciwnika), zdobywanie wszelkich informacji istotnych z militarnego punktu widzenia, akcje bezpośrednie, wsparcie militarne. Jednostka ta prowadzi działalność na morzu, pod wodą i w obiektach brzegowych, przede wszystkim w postaci dywersji, minowania, zajęcia okrętów i innych działań na tyłach wroga[127].

Jednostka Wojskowa GROM (Grupa Reagowania Operacyjno-Manewrowego) im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej[128] zo-

[125] S. Kulczyński, *Wykorzystanie wojskowych jednostek specjalnych w prowadzeniu działań kontrterrorystycznych na obszarze kraju. Wybrane problemy*, „Terroryzm" 2010, nr 2, s. 14.

[126] Por.: Historia jednostki wojskowej FORMOZA, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.formoza.wp.mil.pl/pl/3.html>.

[127] K. Jałoszyński, *Przeciwdziałanie…*, wyd. cyt., s. 82.

[128] Decyzja ministra obrony narodowej nr 119/MON z 4 sierpnia 1995 r.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

stała powołana do życia 13 lipca 1990 r.[129] Gotowość bojową osiągnęła 13 czerwca 1992 r. Z początku podporządkowana została Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a od 31 października 2007 r. podlega Dowództwu Wojsk Specjalnych[130].

Formacja przygotowana jest do wszechstronnego prowadzenia operacji specjalnych, akcji bezpośrednich i misji antyterrorystycznych w warunkach pokoju, kryzysu i wojny[131]. Zadania realizowane przez tę jednostkę to: kontrterroryzm, ewakuacja z pola walki osób postronnych, rozpoznanie specjalne, akcje bezpośrednie, wsparcie militarne, działania niekonwencjonalne (przenikanie do okrążonych oddziałów, prowadzenie walki partyzanckiej i działań przeciwdywersyjnych), prowadzenie bojowych akcji poszukiwawczych.

Jej wyposażenie i wyszkolenie żołnierzy pozwala na wykonywanie skomplikowanych operacji ratowniczych związanych z odbijaniem zakładników z rąk terrorystów lub innych ugrupowań zbrojnych i ich ewakuację za granicą, a w razie potrzeby — także w kraju[132].

Formacja ta może realizować zadania samodzielnie lub we współpracy z innymi jednostkami SZ RP oraz z innymi siłami NATO (Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego).

GROM od początku istnienia jest formacją w pełni zawodową. Zapewniło to najwyższy z możliwych w siłach zbrojnych stopień wyszkolenia i przygotowania do zróżnicowanych zadań w kraju i poza jego granicami. GROM był pierwszą polską jednostką wojskową, która wzięła udział w działaniach bojowych w ramach współdziałania z armią Stanów Zjednoczonych. Posiadanie takiej jednostki jak GROM wielokrotnie pozwoliło Polsce na szybkie wystawienie tego bardzo cenionego komponentu wojskowego do udziału w różnych operacjach międzynarodowych, w tym do najtrudniejszych zadań specjalnych zarezerwowanych wyłącznie dla grona najbardziej elitarnych formacji NATO.

Wyszkolenie GROM-u pozwala formacji działać w różnych warunkach klimatycznych i geograficznych. Zadania może wykonywać wspólnie ze swymi najbardziej renomowanymi zachodnimi odpowiednikami, według ich wzorców oraz własnych, wypracowanych na podstawie

[129] Rozkaz ministra spraw wewnętrznych nr 001/90 z 13 lipca 1990 r. w sprawie powołania wojskowej jednostki antyterrorystycznej GROM.

[130] H. Królikowski, *Wojskowa formacja specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej 1990–2000*, Gdańsk 2001, s. 29.

[131] J. Rybak, *Eksportowi żołnierze*, „Żołnierz Polski" 2003, nr 1–2, s. 10.

[132] H. Królikowski, *Wojskowa…*, wyd. cyt., s. 112.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

doświadczeń ze szkoleń i misji bojowych[133]. Żołnierze jednostki są gotowi do prowadzenia działań specjalnych w każdych warunkach klimatycznych, do czego przygotowują się w trakcie szkoleń specjalistycznych. Doświadczenia i wnioski z misji powodują, że system szkolenia jednostki jest nieustannie modyfikowany pod kątem odpowiedzi na zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Szkolenie żołnierzy GROM w dużej mierze opiera się na prawdziwych scenariuszach działań przeprowadzonych przez zagraniczne jednostki specjalne[134].

Pierwszą zagraniczną misją żołnierzy GROM był udział w operacji „Uphold Democracy" w Republice Haiti w 1994 r. Kolejną była misja na Bałkanach w 1996 r. Po tragicznych wydarzeniach z 11 września 2001 r. zadaniem GROM-u w ramach sił sojuszniczych był udział w następujących misjach: „Enduring Freedom" w Afganistanie (2002–2004), w Zatoce Perskiej (2002–2003), ponad 200 akcji bezpośrednich w Iraku (2003–2004). W lutym 2007 r. żołnierze GROM ponownie powrócili do wykonywania zadań w Islamskim Państwie Afganistanu[135].

Dodatkowo żołnierze GROM, przygotowując się do działań związanych z zagrożeniami terrorystycznymi w trakcie dużych imprez sportowych, uczestniczą w ćwiczeniach antyterrorystycznych wraz z jednostkami specjalnymi Policji. Celem wspólnych ćwiczeń jest wypracowanie procedur współdziałania oraz koordynacja służb odpowiedzialnych za zwalczanie zagrożeń terrorystycznych. Dotychczas przeprowadzone wspólne ćwiczenia polegały na zneutralizowaniu zagrożeń m.in.: w sytuacji zakładniczej z udziałem kibiców (autobusy, stadiony, koleje) oraz próby użycia brudnej bomby.

Jednostka Wojskowa AGAT sformowana została 1 lipca 2011 r. w Gliwicach. Jest lekką jednostką szturmową o charakterze powietrznodesantowym, wykonującą akcje bezpośrednie w ugrupowaniu i na tyłach przeciwnika. Głównym zadaniem AGAT-u ma być — w czasie akcji bojowych — działanie pozorujące oraz zabezpieczające, czyli branie na siebie głównego ciężaru walki z przeciwnikiem uzbrojonym w sprzęt pancerny czy statki powietrzne.

Zadania tej formacji sprowadzają się ponadto do wsparcia innych jednostek specjalnych. Jednostka ma prowadzić akcje bezpośrednie na lądzie, operacje antyterrorystyczne, ale ma też ochraniać infrastrukturę krytyczną,

[133] Por.: Organizacja i szkolenie, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://grom.mil.pl/organizacjaszkolenie_pliki/organizacja.HTM>

[134] Por. H. Królikowski, *Wojskowa…*, wyd. cyt., s. 115.

[135] Por. I. Chloupek, *Tobie ojczyzno,* „Special OPS" 2010, nr 5–6, s. 24.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

uczestniczyć w likwidowaniu skutków klęsk żywiołowych oraz udzielać pomocy humanitarnej[136].

Dowództwu wojsk specjalnych podlega również Jednostka Wsparcia Dowodzenia i Zabezpieczenia Wojsk Specjalnych w Krakowie oraz Centralna Grupa Działań Psychologicznych.

Jednostka Wsparcia Dowodzenia i Zabezpieczenia Wojsk Specjalnych powstała 2 grudnia 2008 r. Jej podstawowym zadaniem jest zabezpieczenie wojsk specjalnych w zakresie wsparcia informacyjnego, dowodzenia i łączności, zabezpieczenia logistycznego oraz zakupów uzbrojenia i sprzętu wojskowego.

Centralna Grupa Działań Psychologicznych została utworzona 1 stycznia 2002 r. Zadania grupy to przede wszystkim zapewnienie psychologicznego oddziaływania na przeciwnika, ochrona psychologiczna sił własnych, wspomaganie służb i instytucji pozamilitarnych w walce z terroryzmem, analiza sytuacji psychologicznej oraz nastrojów na obszarach objętych działaniami SZ.

W skład sił zbrojnych RP wchodzą również: Dowództwo Operacyjne Sił Zbrojnych, Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych, Inspektorat Wojskowej Służby Zdrowia, ŻW, Dowództwo Garnizonu Warszawa. Ponadto, po ogłoszeniu mobilizacji, także: Służba Kontrwywiadu Wojskowego (dalej: SKW) i Służba Wywiadu Wojskowego (dalej SWW)[137]. W celu zapewnienia kadr dla uzupełnienia etatów w każdym z czterech rodzajów sił zbrojnych powołano Narodowe Siły Rezerwowe.

Polska — w związku z udziałem sił zbrojnych RP w kampanii antyterrorystycznej mającej na celu zwalczanie zagrożeń o charakterze asymetrycznym, zgodnie z artykułem V Traktatu Waszyngtońskiego — musi się liczyć z możliwością działań skierowanych przeciwko niej. Nie można wykluczyć akcji odwetowych będących konsekwencją prowadzonych przez NATO lub UE operacji stabilizacyjnych i pokojowych na terenie kraju bądź na obszarze odpowiedzialności polskich kontyngentów wojskowych[138].

Siły zbrojne RP utrzymują gotowość do realizacji trzech rodzajów misji: zagwarantowanie obrony państwa i przeciwstawienie się agresji; udział w procesie stabilizacji sytuacji międzynarodowej oraz w operacjach

[136] Zob.: AGAT — nowa jednostka Wojsk Specjalnych, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artykul/11492>.

[137] Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, DzU nr 104, poz. 709.

[138] Poz. 4.3. pkt 96 *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

reagowania kryzysowego i humanitarnych; wspieranie bezpieczeństwa wewnętrznego i pomoc społeczeństwu.

Istotnym zadaniem sił zbrojnych RP jest również wspieranie pozostałych organów państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego Polski i udzielanie niezbędnej pomocy wojskowej właściwym instytucjom i służbom rządowym oraz samorządowym, organizacjom cywilnym i społeczeństwu w reagowaniu na zagrożenia. Tego rodzaju działania obejmują: obserwacje i kontrole przestrzeni powietrznej Polski, wsparcie ochrony granicy lądowej i wód terytorialnych, działalność rozpoznawczą i wywiadowczą, monitorowanie skażeń promieniotwórczych, chemicznych i biologicznych na terytorium kraju oraz prowadzenie akcji oczyszczania terenu z materiałów wybuchowych i przedmiotów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego. Oprócz tego siły zbrojne utrzymują gotowość do prowadzenia (samodzielnie bądź we współpracy z innymi organami i służbami państwowymi) operacji poszukiwawczo-ratowniczych[139]. Mogą brać udział w zwalczaniu klęsk żywiołowych, działaniach antyterrorystycznych, akcjach poszukiwawczych, a także ratowania życia ludzkiego. Biorą też udział w oczyszczaniu terenów z materiałów niebezpiecznych pochodzenia wojskowego oraz ich unieszkodliwianiu.

Wraz ze zmianą postrzegania wymiaru zagrożenia terroryzmem zmianie uległa koncepcja użycia sił i środków do jego zwalczania, a zwłaszcza wykorzystania do tego celu SZ. Obok jednostek specjalnych, tradycyjnie przeznaczonych do tego typu zadań, nowe zadania zostały przypisane praktycznie wszystkim rodzajom SZ RP[140].

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym[141] przewiduje udział SZ RP w reagowaniu w trakcie sytuacji kryzysowych. Użycie innych sił i środków jest niemożliwe lub może okazać się niewystarczające. W tym przypadku minister obrony narodowej, na wniosek wojewody, może przekazać do jego dyspozycji pododdziały lub oddziały SZ RP, wraz ze skierowaniem ich do wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego.

Siły zbrojne RP — z racji posiadanego potencjału ludzkiego, sprawdzonej struktury kierowania, wyposażenia oraz wyszkolenia — są przygotowywane do wsparcia działań w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, zwalczania ich i usuwania ich skutków. Nie jest do tego konieczne wprowadzenie stanów nadzwyczajnych.

---

[139] Tamże, poz. 4.3. pkt 97.

[140] K. Jałoszyński, *Organy…*, wyd. cyt., s. 105.

[141] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU 2007 r. nr 89, poz. 590.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W przypadku wprowadzenia przez Radę Ministrów stanu klęski żywiołowej zasady użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP regulują art. 18 ust. 1 ustawy o stanie klęski żywiołowej oraz rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu[142].

Ponadto siły zbrojne mogą brać udział w przywróceniu normalnego funkcjonowania państwa w razie zagrożenia ustroju konstytucyjnego państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi w stanach wyjątkowych). Aktami prawnymi określającymi zasady użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w stanie wyjątkowym są ustawa o stanie wyjątkowym[143] oraz rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w czasie stanu wyjątkowego[144].

Po wprowadzeniu określonego stanu nadzwyczajnego przewiduje się użycie wybranych jednostek organizacyjnych sił zbrojnych. Realizuje się to jednak w ograniczonym zakresie, jeżeli użycie sił i środków jest niemożliwe lub niewystarczające. Należy pamiętać, że użycie sił zbrojnych w kryzysach niemilitarnych następuje w przypadkach skrajnych, nie jest i nie może być zatem podstawowym środkiem stosowanym przez władze krajowe lub wojewódzkie[145].

Skuteczność przeciwdziałania zagrożeniom, jakie niosą procesy globalizacji, rozwój technologii i cywilizacji wymusza odejście od filozofii „resortowej" odpowiedzialności za bezpieczeństwo i budowanie systemu zintegrowanego. W przeciwdziałaniu eskalacji zagrożeń musi uczestniczyć (zgodnie z kompetencjami) cały aparat państwa, a efektywność reagowania uzależniona będzie m.in. od współpracy i współdziałania formacji specjalistycznych, takich jak Policja, SG, PSP oraz SZ RP.

Współpraca powinna stanowić ważny element funkcjonowania systemu bezpieczeństwa wewnętrznego w różnych stanach zagrożeń. Dokonuje się ona w wielu obszarach, a przede wszystkim dotyczy: przygotowań do działania w warunkach określonych konstytucyjnie stanów

---

[142] Rozporządzenie RM z 20 lutego 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w zapobieganiu skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwaniu, DzU nr 41, poz. 347.

[143] Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym…, wyd. cyt.

[144] Rozporządzenie RM z 6 maja 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad użycia oddziałów i pododdziałów SZ RP w czasie stanu wyjątkowego, DzU nr 89, poz. 821, ze zm.

[145] Z. Piątek, *Siły Zbrojne w walce z terroryzmem lotniczym* [w:] A. Glen (red.), *Reagowanie…,* wyd. cyt., Warszawa 2010, s. 127.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

nadzwyczajnych, przedsięwzięć szkoleniowych oraz innych związanych z bieżącym funkcjonowaniem wojska i Policji, wspólnych przedsięwzięć ŻW i Policji.

To właśnie było powodem podjęcia przez Policję i siły zbrojne inicjatywy poszerzenia zakresu współpracy i usankcjonowania zasad jej realizacji[146]. Współpraca polega na:

- zapewnieniu łączności między służbą dyżurną Komendy Głównej Policji a Dyżurną Służbą Operacyjną SZ RP oraz stanowiskiem kierowania reagowaniem kryzysowym Ministerstwa Obrony Narodowej;
- rozpoznawaniu zagrożeń oraz wzajemnym informowaniu o zagrożeniach;
- planowaniu użycia lub udostępnienia sił i środków.

Ponadto udzielanie pomocy policji przez siły zbrojne realizowane jest w zakresie:

- umożliwiania korzystania przez policyjne statki powietrzne z wojskowych lotnisk i lądowisk oraz znajdującego się tam zaplecza eksploatacyjnego;
- przewozów sił policyjnych wojskowymi środkami transportowymi;
- zakwaterowania oraz żywienia policjantów w obiektach wojskowych;
- udzielania przez wojskową służbę zdrowia pomocy medycznej policjantom poszkodowanym w działaniach;
- kierowania ŻW do wykonywania zadań w zakresie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- wspierania w poszukiwaniach osób zaginionych;
- udostępniania sprzętu wojskowego (w tym inżynieryjnego), środków dowodzenia (łączności i informatyki), zabiegów specjalnych.

Istnieje także możliwość wykorzystania lotniska wojskowego jako miejsca lądowania uprowadzonego cywilnego statku powietrznego z terrorystami na pokładzie (operacje o kryptonimie „Renegade"). Podczas ćwiczeń prowadzonych wspólnie z dowództwem sił powietrznych (wrzesień 2004 r. i kwiecień 2005 r.) wypracowano tryb i procedury powiadamiania policji o podobnych zdarzeniach oraz ustalono zakres działań policyjnych podejmowanych na lotnisku wojskowym.

Po zamachach terrorystycznych na świecie (począwszy od ataków na Stany Zjednoczone w dniu 11 września 2011 r., przez ataki na Bali, w Jemenie, Moskwie, Kenii, Maroku, Arabii Saudyjskiej, Londynie,

[146] Porozumienie z 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, Dz. Urz. MON nr 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

a skończywszy na Turcji i Hiszpanii) należy przyjąć, że wciąż istnieją potencjalne zagrożenia asymetryczne. Doprowadziło to do konkluzji, że m.in. podczas trwania sportowych imprez międzynarodowych działania antyterrorystyczne nie mogą być realizowane jedynie przez policję, lecz wymagane jest zaangażowanie potencjału militarnego z powietrza, lądu i wody[147].

Oprócz zagrożeń spowodowanych klęskami żywiołowymi występować mogą także zagrożenia związane z bezpieczeństwem i zakłócaniem porządku publicznego.

Już w dwudziestoleciu międzywojennym, w okresie wzmożonych akcji strajkowych i protestacyjnych, mimo najlepiej zorganizowanych i energicznie dowodzonych oddziałów walka z ruchem strajkowym często przekraczała możliwości sił policyjnych. W takich wypadkach korzystano z pomocy wojska. Użycie oddziałów wojskowych do tłumienia strajków zdarzało się głównie podczas strajków powszechnych i generalnych, ale także podczas strajków w pojedynczych zakładach, m.in. użyteczności publicznej i fabrykach wojskowych. Do pomocy wojska uciekano się nie tyle z powodu niedostatecznych sił policji, ile dużego nasilenia ruchu strajkowego i ostrego przebiegu demonstracji[148].

Stąd też od samego początku rola wojska polskiego wykraczała poza ramy działalności militarnej. Było ono podstawowym narzędziem formowania jedności społecznej i narodowej. Wyrastało ponad interesy klas i mniejszości narodowych i cieszyło się wielkim prestiżem społecznym[149].

W walce z ruchem strajkowym wojsko wykorzystywane było w różnej formie. Po pierwsze — w postaci oddziałów asystencyjnych[150] i wartowniczych, wspomagających siły policyjne przy ochronie obiektów, ochronie łamistrajków, rozpędzaniu zebrań, wieców i pochodów strajkujących, usuwaniu robotników z terenu zakładów podczas strajków okupacyjnych. Ich celem było zapewnienie państwu bezpieczeństwa w wypadku strajku

---

147 Por. P. Suchanek, *Wizja polskiego systemu bezpieczeństwa EURO 2012* [w:] A. Doraczyńska, A. Cieślak, M. Mokrzysz (red.), *Udział Sił Zbrojnych w systemie bezpieczeństwa EURO 2012. Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 26 marca 2008 roku*, Warszawa 2008, s. 9.

148 J. Ławnik, *Represje policyjne wobec ruchu robotniczego 1918–1939*, Warszawa 1979, s. 311.

149 N. Davies, *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1999, s. 878.

150 Asystencja — pomoc udzielana przez wojsko władzom administracyjnym, gdy — pomimo użycia wszelkich rozporządzalnych sił i środków — nie są one w stanie zapewnić porządku i bezpieczeństwa publicznego [w:] O. Laskowski (red.), *Encyklopedia wojskowa,* Warszawa 1996, s. 149.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

lub rozruchów zagrażających najważniejszym dziedzinom życia gospodarczego, w tym przede wszystkim strajków w zakładach użyteczności publicznej, strajków kolejarzy i pracowników administracji pocztowo-telegraficznej[151]. Po drugie — do przeprowadzania militaryzacji. Jednym z pierwszych strajków, w czasie którego — z braku policji — interweniowało wojsko, był strajk powszechny, trwający od 19 do 27 grudnia 1918 r. w Zagłębiu Dąbrowskim[152]. Do historii na trwałe wpisały się masowe strajki w 1923 r., rozpoczęte przez kolejarzy i pocztowców, obejmujące łącznie około 850 tys. pracowników państwowych. 6 listopada w Krakowie doszło do starć zbrojnych między robotnikami a policją i wojskiem. Robotnikom udało się rozbroić około 100 policjantów i 200 żołnierzy oraz zdobyć dużą ilość karabinów[153].

Podstawę prawną użycia wojska do wsparcia władz cywilnych stanowiła konstytucja określająca w art. 61 ogólne misje sił zbrojnych: „Siły zbrojne stoją na straży bezpieczeństwa i spraw zwierzchnich Rzeczypospolitej"[154]. Aktami prawnymi w okresie narodzin polskiej państwowości regulującymi działania oddziałów zwartych w sytuacjach szczególnego zagrożenia były: dekret o używaniu wojska w sytuacjach wyjątkowych z 2 stycznia 1919 r.[155] oraz rozporządzenie RM z 18 kwietnia 1919 r. o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego[156]. W dekrecie upoważniono ministra spraw wewnętrznych do występowania z wnioskiem o użycie wojska w sytuacjach, w których siły jemu podlegające nie byłyby wystarczające do zapewnienia porządku publicznego. Chodziło m.in. o użycie siły zbrojnej do rozpraszania nielegalnych wieców, manifestacji i pochodów. Z kolei rozporządzenie RM z 25 kwietnia 1919 r. stanowiło rozwinięcie postanowień dekretu. Zawarto tam zapisy o pomocy wojska władzom cywilnym, m.in. w celach zapobiegawczych i ratowniczych podczas klęsk żywiołowych, przeciwdziałania zbiorowym aktom gwałtu publicznego lub stłumienia ich, a także zbrojnych wystąpień przeciw państwu, bezpieczeństwu życia i mienia obywateli oraz we wszystkich innych sytuacjach przewidzianych prawem. Znajdowały się tam również przepisy określające tryb

[151] *Instrukcja przeciwstrajkowa D.O.K.I.*, Warszawa 1935.

[152] J. Ławnik, *Represje…*, wyd. cyt, s. 343.

[153] J. Buszko, *Historia Polski 1864–1948*, Warszawa 1984, s. 244–245.

[154] B. Bałowski, E. Kostka, *Przepisy specjalne obowiązujące w razie zagrożenia państwa*, Katowice 1939, s. 6.

[155] Dekret z 2 stycznia 1919 r. o używaniu wojska w wypadkach wyjątkowych, Dz.Pr.P.P. nr 1, poz. 80.

[156] Rozporządzenie RM z 18 kwietnia 1919 r. o sposobie użycia wojska dla zabezpieczenia porządku publicznego, Dz.Pr.P.P. nr 35, poz. 276.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

postępowania wojska w czasie rozruchów oraz zasady użycia broni podczas tłumienia rozruchów.

Zasadniczo pomoc wojska miała na celu ochronę władzy publicznej i jej organów oraz zapewnienie bezwzględnego posłuchu społeczeństwa, a nie pełnienie funkcji przypisanych bezpośrednio policji. Dowództwo wojskowe zobowiązano, w celu przerwania rozruchów, do stosowania wszelkich możliwych środków, aby uniknąć użycia broni i niepotrzebnego rozlewu krwi[157].

Taktyka działania oddziałów zwartych wojska do rozpędzania tłumu przewidywała użycie piechoty i kawalerii. Piechota pod osłoną rezerwy miała wykorzystywać głównie bagnet „,oszczędzając w miarę możności kobiety i dzieci, starców i osoby nie biorące udziału w rozruchach"[158]. W przypadku nieskuteczności działań można było używać broni palnej[159].

Niezwykle ważną cechą ówczesnych rozwiązań był obowiązek utrzymania stałej gotowości wojsk do udzielenia wsparcia. Regulamin służby wewnętrznej nakazywał wszystkim dowódcom oddziałów i dowództwom terytorialnym traktowanie tej działalności jako jednej z ważniejszych dziedzin funkcjonowania sił zbrojnych w czasie pokoju[160].

Obecnie istnieje możliwość użycia oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych, jeżeli użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów policji okaże się niewystarczające. Do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom policji mogą być użyte oddziały i pododdziały Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie postanowienia prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanego na wniosek prezesa RM[161].

Pomoc policji może być udzielona przez oddziały i pododdziały sił zbrojnych do realizacji zadań w wypadkach m.in.: niebezpieczeństwa powszechnego dla życia, zdrowia lub wolności obywateli, bezpośredniego zagrożenia obiektów i urządzeń ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz konieczności osłony lub izolacji określonych obiektów, dróg, wydzielonych ulic lub części miasta, także wspierania działań oddziałów

---

[157] R. Socha, A. Letkiewicz, P. Guła, *Policyjne*…, wyd. cyt., s. 39.

[158] Dziennik Urzędowy Ministerstwa Byłej Dzielnicy Pruskiej z 1920 r., R. 1, nr 23.

[159] Tamże, s. 40.

[160] K. Gąsiorek, *Udział wojska polskiego w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych — doświadczenia II RP* [w:] B. Pacek, Z. Piątek, S. Olearczyk (red.), *Współdziałanie Sił Zbrojnych z Policją i administracją samorządową w sytuacjach zagrożeń,* Białobrzegi 2012, s. 239.

[161] Art. 18 ust. 3 ustawy o Policji…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

policji przywracających bezpieczeństwo i porządek publiczny — gdy okaże się to niezbędne.

Szczegółowe warunki i sposób użycia oddziałów i pododdziałów policji oraz sił zbrojnych, sposób koordynowania działań, tryb wymiany informacji oraz sposób logistycznego wsparcia działań policji reguluje rozporządzenie RM z 5 marca 1991 r.[162]

Żołnierzom oddziałów i pododdziałów sił zbrojnych kierowanych do pomocy uzbrojonym oddziałom i pododdziałom policji przysługują (w zakresie niezbędnym do wykonywania ich zadań wobec wszystkich osób) uprawnienia policjantów. Korzystanie z tych uprawnień następuje na zasadach i w trybie określonych dla policjantów.

W trakcie finałowego turnieju UEFA Euro 2012 współpraca policyjno-wojskowa również była realizowana. Minister obrony narodowej, przygotowując się do zabezpieczenia Euro, powołał zespół do spraw koordynacji udziału resortu obrony narodowej w zabezpieczeniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA Euro 2012[163].

W trakcie turnieju (oprócz postanowień porozumienia) przewidziano również możliwość wsparcia MSW w obszarach związanych z:

- bezpieczeństwem powietrznych, morskich i lądowych linii komunikacyjnych (łącznie z ewentualnym wykorzystaniem samolotów wczesnego ostrzegania AWACS);
- ochroną przed bronią masowego rażenia;
- wykorzystaniem zdolności wojsk inżynieryjnych i specjalnych;
- wsparciem wywiadowczym oraz współpracą w zakresie wymiany informacji między instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo podczas Euro 2012;
- współpracą wojewódzkich sztabów wojskowych z urzędami wojewódzkimi w miastach organizatorach turnieju.

1.3.2. Żandarmeria Wojskowa

Zmiany polityczno-ustrojowe spowodowały częściowe przekształcenie Wojskowej Służby Wewnętrznej w ŻW. Zgodnie z rozkazem ministra obrony narodowej nr Pf-42/Org. z 18 kwietnia 1990 r. i zarządzeniem szefa

[162] Rozporządzenie RM z 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz SZ RP w razie zagrożenia, DzU z 2005 r. nr 135, poz. 1134.

[163] Zarządzenie nr 4 ministra obrony narodowej z 3 lutego 2010 r., Dz. Urz. MON, poz. 18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Sztabu Generalnego WP nr 062/Org. z 15 czerwca 1990 r., określono strukturę organizacyjną oraz skład ilościowy jednostek ŻW. Oficjalnie oddziały żandarmerii utworzono 1 września 1990 r. Funkcję i zadania ŻW określiła znowelizowana 25 października 1991 r. ustawa o powszechnym obowiązku obrony RP. Obecnie działa ona na podstawie ustawy o ŻW i wojskowych organach porządkowych[164], a także na podstawie innych przepisów odnoszących się do pozostałych jednostek wojskowych i żołnierzy pełniących czynną służbę wojskową[165].

Żandarmeria Wojskowa jest wyodrębnioną i wyspecjalizowaną służbą wchodzącą w skład sił zbrojnych. Realizuje funkcje policji wojskowej w ramach sił zbrojnych oraz wobec osób cywilnych działających na terenie jednostek wojskowych. Jest formacją zhierarchizowaną i scentralizowaną, wyspecjalizowaną służbą wojskową odpowiedzialną za porządek i bezpieczeństwo publiczne na terenie jednostek wojskowych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz za granicą w stosunku do żołnierzy polskich oraz w stosunku do polskich pracowników zatrudnionych za granicą w polskich jednostkach wojskowych i w polskich przedstawicielstwach wojskowych oraz misjach wojskowych. W tym zakresie jednostki ŻW wykonują czynności o charakterze represyjnym i prewencyjnym, typowe dla formacji policyjnych.

Przed ŻW stoją dwa podstawowe cele: wspomaganie dowódców w dziedzinie przestrzegania dyscypliny wojskowej i przeciwdziałaniu przestępczości oraz udział w tworzeniu warunków do realizacji zadań bojowych przez SZ.

ŻW swoje zadania[166] realizuje za pośrednictwem dwóch pionów funkcjonalnych — prewencji i dochodzeniowo-śledczego. W związku z zadaniami realizowanymi w ramach działań prewencyjnych ŻW prowadzi m.in. kontrolę ruchu drogowego. Zadania te wynikają z kompetencji nałożonych przez obowiązujące przepisy prawne w zakresie ruchu drogowego. Obejmują one m.in. monitorowanie bezpieczeństwa i porządku na drogach, kierowanie ruchem i kontrolę kierowców oraz pojazdów. Kontrola ruchu drogowego jest wykonywana w sposób uwzględniający prewencyjne oddziaływanie na uczestników ruchu. W zakresie zadań wykonywanych przez pion dochodzeniowo-śledczy oraz operacyjno-rozpoznawczy

[164] Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, DzU nr 123, poz. 1353.

[165] W. Kotowski, B. Kurzypa, *Żandarmeria Wojskowa i wojskowe organy porządkowe. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005, s. 70.

[166] Art. 8 ustawy o Żandarmerii…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wyróżniamy działalność dochodzeniowo-śledczą, operacyjno-rozpoznawczą oraz z zakresu techniki kryminalistycznej[167].

Żandarmeria Wojskowa, mająca w znacznej mierze charakter terytorialny, jest w stanie skutecznie przeciwdziałać przestępczości w SZ RP, chronić ważne obiekty i bronić ich, wspomagać ludność cywilną, przeciwdziałać agresji terrorystów i grup przestępczych oraz realizować zadania wsparcia policyjnego w odniesieniu do SZ RP, aby zapewnić im powodzenie w realizacji zadań w wyznaczonych rejonach odpowiedzialności[168]. Jest przewidziana do prowadzenia operacji odstraszających i zapobiegawczych. Działania te mogą być ukierunkowane na kontrolę specyficznych obszarów oraz monitorowanie grup opozycyjnych, kontrolę tłumu i zamieszek. Działania interwencyjne polegają na bezpośrednim oddziaływaniu na stan bezpieczeństwa publicznego (gdyby istniało prawdopodobieństwo wystąpienia zamieszek lub gdy już one wystąpią).

Żandarmi w swoim wyposażeniu posiadają sprzęt do wykorzystania w przypadku konieczności rozproszenia zgromadzeń i demonstracji, m.in.: hełm z przyłbicą i ochroną karku, kamizelka HRV, pałka typu tonfa, tarcza ochronna z napisem „Żandarmeria Wojskowa", ochraniacze na kolana i nagolenniki.

Obecnie ŻW posiada w swej strukturze komendę główną, trzy oddziały specjalne oraz dziesięć terytorialnych oddziałów o charakterze policyjno-wojskowym, a także dwa wydziały i czterdzieści pięć placówek[169].

Przemiany organizacyjno-strukturalne ŻW związane z transformacją Sił Zbrojnych RP mają na celu przystosowanie jej do nowego zakresu zadań wynikających z zagrożeń, jakie mogą wystąpić w Polsce. Coraz większe zaangażowanie sił zbrojnych w realizację misji i operacji pokojowych, stabilizacyjnych i antyterrorystycznych powoduje konieczność wydzielenia ze struktur ŻW sił i środków w ramach zobowiązań sojuszniczych do natychmiastowego udziału w działaniach tego typu. W związku z tym ŻW dzieli się na dwie płaszczyzny: siły i środki faktycznie istniejących struktur oraz jednostki wydzielane do struktur narodowych oraz wielonarodowych pododdziałów policji wojskowej[170].

Od 2004 r. w strukturach ŻW sformowano oddziały specjalne wyspecjalizowane do działań o charakterze policyjnym. Zostały one zorganizowane, wyszkolone i wyposażone zgodnie z wymogami i procedurami

[167] B. Pacek, *Żandarmeria Wojskowa. Komponent Sił Zbrojnych RP*, Warszawa 2007, s. 43.

[168] Tamże, s. 47.

[169] Tamże, s. 24.

[170] Tamże, s. 21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

określonymi dla policji wojskowych. Ich zadaniami na terenie kraju są działania antyterrorystyczne, ochrona tzw. VIP-ów, a w przypadku, gdy siły policyjne będą niewystarczające — przeciwdziałanie naruszeniom porządku publicznego, jednak ich główne zadanie to misje zagraniczne.

Ze względu na charakter zadań oraz poziom wyszkolenia ŻW działa na styku między siłami zbrojnymi, ludnością cywilną oraz różnorodnymi służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i przestrzeganie prawa. Posiada odpowiednie doświadczenie we współdziałaniu z nimi[171]. Żandarmeria Wojskowa może w znacznym stopniu odciążyć służby i formacje w realizacji zadań wymagających użycia większej ilości sił oraz specjalistycznego sprzętu[172].

Ustawowym instrumentem koordynowania działań są także porozumienia zawierane między żandarmerią a określonymi organami, precyzujące zasady, sfery, procedury współdziałania — jako umowy wiążące strony.

Jednym z nich jest porozumienie dotyczące zakresu działań prewencyjnych, czynności operacyjno-rozpoznawczych, czynności dochodzeniowo-śledczych, wymiany informacji oraz łączności, podpisane przez komendantów głównych ŻW i Policji[173]. Dotyczy ono m.in.:

- poszukiwań osób ukrywających się przed organami ścigania (lub zaginionych), a także rzeczy utraconych w wyniku przestępstw;
- podejmowania działań prewencyjnych podczas zgromadzeń i imprez masowych, szkoleń i ćwiczeń wojsk;
- zabezpieczanie miejsc przestępstw i wykonywanie ekspertyz kryminalistycznych;
- przekazywania organom policji dokumentacji dotyczącej prywatnej broni palnej osób zwalnianych z zawodowej służby wojskowej.

Specjalne uprawnienia ŻW nadano na podstawie artykułu 18a ustawy o Policji. Zgodnie z nim może ona być użyta niezależnie od pozostałych SZ RP do udzielania wsparcia (pomocy) policji w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Katalog sytuacji, w których ŻW może wspierać policję, jest szeroki, ale dotyczy przede wszystkim zagrożeń przestępczych o charakterze terrorystycznym. W tym zakresie pododdziały ŻW mogą wzmacniać

[171] M. Witczak, *Możliwości wspierania Policji przez Żandarmerię,* „Przegląd Żandarmerii" 2009, nr 2, s. 7.

[172] P. Guła, P. Płonka (red.), *Współdziałanie…*, wyd. cyt., s. 62.

[173] § 2 porozumienia komendanta głównego Żandarmerii Wojskowej i komendanta głównego Policji z 16 stycznia 2002 r. o współpracy Policji i Żandarmerii Wojskowej.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zewnętrzny system ochrony obiektów i instytucji ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Ponadto wsparcie policji może mieć miejsce w sytuacjach kryzysowych dotyczących zagrożeń niemilitarnych, np. zwalczania klęsk żywiołowych lub usuwania ich skutków[174]. W ostatnich latach siły ŻW użyto do pomocy policji m.in. w akcji „Bezpieczne Wakacje", akcjach „Znicz", czy podczas wizyty Papieża Benedykta XVI w Polsce.

Wspólne patrole żołnierzy ŻW i funkcjonariuszy Policji stanowią widoczny i najefektywniejszy przejaw wzajemnej współpracy tych instytucji[175]. Mają za zadanie zabezpieczanie dworców, węzłów komunikacyjnych, osiedli mieszkaniowych, okolic centrów handlowych, a w okresie świąteczno-noworocznym zabezpieczanie miejsc odbywania się uroczystości religijnych oraz imprez masowych. Ich celem jest zapewnienie bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przeciwdziałanie m.in. kradzieżom, włamaniom, rozbojom czy handlowi narkotykami.

Doświadczenia, jakie żołnierze Żandarmerii Wojskowej zdobywali, wykonując czynności policyjne podczas misji poza granicami kraju, były także przydatne podczas organizacji mistrzostw Europy w Piłce nożnej UEFA Euro 2012 ze względu na działania operacyjne w środowiskach różnych grup etnicznych. Wiedza, doświadczenie oraz sprzęt specjalistyczny ŻW w znacznym stopniu pomogły w zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa oraz przyczyniły się do przeciwdziałania przestępczości zorganizowanej i jej zwalczania.

1.4. Służby specjalne

Zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, wykrywanie wszelkiego rodzaju zagrożeń bezpieczeństwa i skuteczne reagowanie na nie stanowią jedno z podstawowych zadań państwa. Wypełnienie powyższych zobowiązań przez władze realizowane jest za pomocą odpowiednich instrumentów — podmiotów odpowiedzialnych za realizowanie określonych funkcji w ramach administracji rządowej.

Wśród resortów i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo niewątpliwie kluczową rolę w walce z zagrożeniem terrorystycznym i przeciw-

[174] B. Pacek, *Żandarmeria…*, wyd. cyt., s. 82.

[175] L. Dyduch, *Wspólna służba patrolowa policjantów i żandarmów* [w:] P. Guła, P. Płonka (red.), *Przeciwdziałanie…*, wyd. cyt., s. 100.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

działaniu mu odgrywają służby specjalne. To od ich sprawności, skuteczności i profesjonalizmu w działaniu w dużej mierze zależy „odporność" państwa na zagrożenia terroryzmem[176].

Określeniem „służby specjalne" nazywa się wszystkie służby wywiadowcze cywilne i wojskowe oraz inne służby bezpieczeństwa, których działalność odbiega od zwykłej praktyki policyjnej[177]. Prowadzą one działania operacyjno-rozpoznawcze o charakterze niejawnym wewnątrz kraju, a podstawowym ich zadaniem jest zdobywanie informacji wywiadowczych[178]. Jest to jeden z najskuteczniejszych sposobów uzyskiwania stosunkowo wiarygodnych wiadomości trudnych do osiągnięcia w ramach tradycyjnych czynności służbowych organów ścigania. Celem każdej działalności wywiadowczej jest stworzenie możliwie idealnych warunków do podjęcia niezbędnych działań oraz opracowania planów ich realizacji[179]. Informacje mogą mieć priorytetowe znaczenie dla osiągnięcia przewagi nad przeciwnikiem w razie konfliktu zbrojnego czy wojny, a także podejmowania działań destrukcyjnych oraz dezinformacyjnych obliczanych na destabilizację państw uznanych za wrogie.

Przekazywane informacje służyć mają nie tylko wczesnemu ostrzeganiu przed potencjalnymi zagrożeniami, lecz również odgrywać powinny rolę impulsów dla decydentów, którzy mogliby na ich podstawie dokonywać wyboru najwłaściwszych metod i środków działania oraz przygotować plany interwencji[180].

Znaczenie posiadania informacji dla osiągnięcia własnych celów dostrzegał już chiński strateg Sun Tzu (600 r. p.n.e.). W traktacie *Sztuka wojny* wskazywał on, że osiągnięciem jest pokonać wroga bez walki, dlatego sprawą najwyższej wagi podczas wojny jest rozbicie jego strategii[181]. Tak zarysowany cel możliwy jest do osiągnięcia dzięki posiadaniu informacji, które autor nazwał przewidującą wiedzą. Musi to być konkretna informacja

[176] K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych, Służby specjalne wobec terroryzmu,* Bielsko-Biała 2009, s. 5.

[177] K. Wojciechowski (tłum.), *Encyklopedia szpiegostwa,* Warszawa 1995, s. 234.

[178] A. Szumski, *Czynności operacyjno-rozpoznawcze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* [w:] G. Rdzanek, G. Tokarz (red.), *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Wrocław 2009, s. 281.

[179] G. Rdzanek, *Wojskowa współpraca wywiadowcza w ramach struktury Unii Europejskiej — cele, założenia, uwarunkowania* [w:] G. Rdzanek, G. Tokarz (red.), *Służby*…, wyd. cyt., s. 175.

[180] Tamże, s. 173.

[181] Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994, s. 35.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

pochodząca od człowieka, który dobrze zna sytuację wroga. Ocena tej sytuacji należy do władcy, który musi umieć z niej korzystać. Umiejętność przewidywania jest przyczyną zwycięstw oświeconego księcia i mądrego dowódcy[182]. Sun Tzu wskazał sfery działań tajnych (pozyskiwanie informacji i ochronę własnych zasobów informacyjnych) będących istotą działań wywiadu i kontrwywiadu[183].

W warunkach polskich z pojęciem „służby specjalne" utożsamia się zwyczajowo jednostki wykonujące zadania wywiadu i kontrwywiadu[184].

Wywiad jest to jeden ze sposobów rozpoznania strategicznego, polegający na zbieraniu za granicą wiadomości o danym kraju. Jest to instytucja zbierająca te informacje, rzadziej służba śledcza na terytorium własnego kraju[185]. Działania wywiadu mają przede wszystkim wspomagać działania państwa[186]. Jego zadania koncentrują się wokół zdobywania informacji ważnych dla bezpieczeństwa państwa, zaś celem działania kontrwywiadu jest udaremnienie wysiłków wywiadu — tyle, że obcego. Rola wywiadu zależy od wewnętrznych i zewnętrznych zagrożeń państwa, jego interesów i innych aspektów jego pozycji na arenie międzynarodowej[187].

Podstawowym celem pracy kontrwywiadowczej jest ochrona tajemnicy, utrudnianie pracy i dostępu obcemu wywiadowi do źródeł informacyjnych[188]. Kontrwywiad ponadto zajmuje się wykrywaniem i neutralizacją zagrożeń ze strony obcych wywiadów, a przede wszystkim uniemożliwia wykorzystanie przez nie osobowych źródeł informacji[189]. Kontrwywiad obejmuje zarówno aparat zdobywający, jak i elementy analityczne wykorzystywane w przedsięwzięciach zapewniających bezpieczeństwo wewnętrzne[190].

Wywiadowcze i kontrwywiadowcze zadania służb specjalnych dotyczą rozpoznania zjawisk zewnętrznych i wewnętrznych, które zagrażają interesom kraju oraz przeciwdziałania im. Szczególnej uwadze

[182] Tamże, s. 140.

[183] S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005, s. 17.

[184] Tamże, s. 22.

[185] S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały słownik języka polskiego,* Warszawa 1989.

[186] M. Herman*, Potęga wywiadu,* Warszawa 2002, s. 200.

[187] Tamże, s. 352.

[188] A. Misiuk, *Służby specjalne w II Rzeczypospolitej,* Warszawa 1999.

[189] M. Herman, *Potęga…,* wyd. cyt., s. 176.

[190] Tamże, s. 342.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

podlega zapobieganie i przeciwdziałanie terroryzmowi, ochrona zdolności obronnych i ekonomicznych kraju warunkujących jego międzynarodową pozycję, eliminowanie bądź zmniejszanie ryzyka zakłócenia bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku konstytucyjnego oraz korupcji, jak również przeciwdziałanie niepożądanym działaniom obcych służb specjalnych[191].

Zmiany ustrojowe w Polsce po 1989 r. doprowadziły do poważnych reform służb specjalnych. W 1990 r. powołano Urząd Ochrony Państwa[192], zastępując zlikwidowaną Służbę Bezpieczeństwa MSW. UOP podporządkowano Ministerstwu Spraw Wewnętrznych, a od 1 stycznia 1997 r. (w związku z reformą administracji) szef UOP podlegał prezesowi RM.

Urząd miał spełniać zadania wywiadowcze i kontrwywiadowcze. W tym okresie uważano, że biały wywiad polegający na monitorowaniu oficjalnych źródeł informacji, wspomagany klasycznym wywiadem i kontrwywiadem, stanowić będzie wystarczający instrument w zakresie bezpieczeństwa państwa.

W zakresie przeciwdziałania naruszeniom tajemnicy państwowej i służbowej UOP wprowadził procedury sprawdzające z zakresu bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego, odpowiadał za certyfikację w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego, inicjował i prowadził działania szkoleniowe związane z ochroną informacji niejawnych oraz kontrole przestrzegania przepisów w omawianym zakresie[193].

W 2002 r. wprowadzono koncepcję reformy służb specjalnych zakładającą zmiany organizacyjne. Jej celem było udoskonalenie form koordynacji ich działań w systemie bezpieczeństwa państwa oraz przywrócenie demokratycznych zasad nadzoru i kontroli[194].

Urząd Ochrony Państwa został zlikwidowany ustawą o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu[195]. Zmiany zakładały oddzielenie funkcji informacyjnej od procesowej, ograniczenie właściwości służb wywiadu od kontrwywiadu oraz usprawnienie metod koordynacji ich działań i cywilnej kontroli nad nimi.

---

[191] *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej…*, wyd. cyt.

[192] Ustawa o Urzędzie Ochrony Państwa z 6 kwietnia 1990 r., DzU nr 30 poz. 180, akt uchylony 29 czerwca 2002 r.

[193] K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy…*, wyd. cyt., s. 62.

[194] Tamże, s. 64.

[195] Ustawa z 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, DzU nr 74, poz. 676.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

1.4.1. Agencja Wywiadu

Właściwość Agencji Wywiadu usytuowano w sferze ochrony bezpieczeństwa zewnętrznego państwa. Agencja Wywiadu pełni rolę narodowego wywiadu strategicznego obejmującego sferę cywilną oraz wojskową. Nadano jej charakter informacyjny oraz pozbawiono jej funkcjonariuszy uprawnień procesowych.

Charakterystyka zadań AW wskazuje, że uwzględniono zarówno te wynikające z potrzeby zapewnienia ochrony podstawowych interesów państwa w jego relacjach międzynarodowych, jak i wywodzące się z tzw. zagrożeń powszechnych. Istotne miejsce w katalogu zadań wywiadu znalazło rozpoznanie międzynarodowego terroryzmu.

Szeroki zakres zadań tajnej służby obejmuje funkcje informacyjno-analityczne i ich role w państwie, różnicowanie zakresu zadań wykonywanych na rzecz bezpieczeństwa w jego ujęciu wewnętrznym oraz zadania podejmowane w relacjach niezbędnych na potrzeby sojusznicze. Na AW nałożono odpowiedzialność za uzyskiwanie i analizę oraz przekazywanie właściwym organom informacji o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i międzynarodowej pozycji RP, w tym jej potencjału ekonomicznego i obronnego[196]. Zakres działalności obejmuje również odpowiedzialność tej służby za zorganizowanie wymiany informacji o zagrożeniach zewnętrznego bezpieczeństwa, działającej na potrzeby rządu.

1.4.2. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Celem powołania ABW było wykonywanie zadań z zakresu tradycyjnego kontrwywiadu, ochrony interesów ekonomicznych państwa oraz ochrony informacji niejawnych. Znaczną część dotychczasowych uprawnień UOP przejęła ABW, włączając w to również uprawnienia procesowe funkcjonariuszy. ABW jest obecnie największą instytucją zajmującą się ochroną bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Za podstawowy cel działań ABW stawia się rozpoznawanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz jego porządek konstytucyjny, a w szczególności w suwerenność i międzynarodową pozycję, niepodległość i nienaruszalność jego terytorium, a także obronność państwa, zapobieganie tym zagrożeniom i ich zwalczanie[197]. Jest

[196] K. Jałoszyński, S. Zalewski, *Organy…*, wyd. cyt., s. 66–69.
[197] Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ABW i AW…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

to bardzo istotna, a zarazem odpowiedzialna rola, ponieważ sprawne funkcjonowanie współczesnego państwa demokratycznego uwarunkowane jest w głównej mierze przestrzeganiem — zarówno przez organy władzy państwowej, partie polityczne, jak i zwykłych obywateli — norm zawartych w jego ustawie zasadniczej. Dlatego wszelkie niekonstytucyjne działania muszą spotkać się z szybką i stanowczą reakcją władz.

Istotą działalności ABW są zadania „tradycyjnego" kontrwywiadu, utożsamiane z przeciwdziałaniem aktywności obcych służb specjalnych. Zakres odpowiedzialności związany jest z ochroną informacji niejawnych, zabezpieczeniem przed wywiadem elektronicznym, systemem działań organizacyjno-operacyjnych w obiektach i środowiskach objętych z „urzędu" kontrwywiadowczą ochroną, identyfikacją agentury wpływu[198].

Działalność ABW wiąże się ponadto z obszarami bezpieczeństwa, terroryzmu, proliferacji. ABW realizuje te obowiązki przez działania kontrwywiadowcze, tj.: przeciwdziałanie szpiegostwu, terroryzmowi, naruszeniu tajemnicy państwowej i innym przestępstwom godzącym w bezpieczeństwo państwa oraz zwalczanie ich. Jest to tradycyjna sfera aktywności służb specjalnych. Do podstawowych działań ABW prowadzonych w tym obszarze należą m.in.: monitorowanie instytucjonalnej i cudzoziemskiej aktywności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej (pod kątem realizacji zadań na rzecz obcych służb specjalnych), ofensywne rozpracowywanie obcych służb specjalnych, rozpoznanie osób oraz innych podmiotów współpracujących z obcymi służbami specjalnymi[199].

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego współpracuje również z policją. Instytucje te są zobowiązane przekazywać sobie informacje o danej osobie, uzyskane w trakcie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań oraz porównywać, czy posiadane informacje są kompletne, aktualne i zgodne ze stanem faktycznym. Policja przekazuje także ABW informacje, jeżeli jest to konieczne do zapobieżenia przestępstwom ściganym na mocy umów międzynarodowych lub ich wykrycia[200]. Funkcjonariuszom ABW przyznano prawo stosowania środków przymusu bezpośredniego i używania broni palnej — identyczne jak w wypadku policjantów.

Szef ABW, w ramach przygotowania systemu kierowania, zapewnia ochronę kontrwywiadowczą oraz rozpoznanie radioelektroniczne rejonów i obiektów stanowisk kierowania prezydenta RP, prezesa RM i ministrów,

198 S. Zalewski, *Służby…*, wyd. cyt., s. 51.
199 Tamże, s. 54.
200 Tamże, s. 146.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

centralnych organów administracji rządowej oraz wojewodów, a także zapewnia bezpieczeństwo systemów i sieci teleinformatycznych niezbędnych do wytwarzania, przechowywania i przekazywania informacji niejawnych[201].

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym zastrzega ponadto, iż zadania z zakresu przeciwdziałania, zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym i usuwania ich skutków są realizowane we współpracy z organami administracji rządowej właściwymi w tych sprawach, w szczególności z szefem ABW[202].

1.4.2.1. Centrum Antyterrorystyczne

W 2008 r., nowelizując statut ABW, wprowadzono do struktury nową jednostkę — Centrum Antyterrorystyczne (dalej: CAT)[203]. Jednymi z głównych celów powołania CAT ABW były stworzenie podmiotu odpowiedzialnego za koordynację na płaszczyźnie analityczno-informacyjnej działań służb i instytucji państwowych oraz wspieranie na bazie pozyskanych i przeanalizowanych informacji procesu decyzyjnego kierownictwa państwa w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Instytucję tworzą oddelegowani funkcjonariusze m.in. ABW, AW, Policji, SG, BOR, Służby Celnej, SKW i SWW.

Działania CAT skupiają się na monitorowaniu incydentów i zdarzeń o charakterze terrorystycznym zaistniałych na terenie Polski i poza jej granicami, mających wpływ na bezpieczeństwo RP i jej obywateli. Ponadto działania skupiają się na uzyskaniu informacji o potencjalnych zagrożeniach mogących wystąpić na terenie Polski i poza granicami RP oraz dotyczących prania pieniędzy lub transferów środków finansowych mogących świadczyć o finansowaniu działalności terrorystycznej[204].

Centrum Antyterrorystyczne ABW podejmuje współpracę na zasadach dwustronnych, na podstawie porozumień określających ramy współdziałania w zakresie obronności, wspierania pokoju, zapobiegania przestępczości i zwalczania terroryzmu. Rozwija też współdziałanie ze swoimi odpowiednikami na świecie, szczególnie w państwach europejskich.

---

[201] § 24 rozporządzenia RM z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, DzU nr 98, poz. 978.

[202] Zob.: art. 12a ustawy o zarządzaniu kryzysowym…, wyd. cyt.

[203] Zarządzenie nr 102 prezesa RM z 17 września 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu ABW, M.P. nr 69, poz. 622.

[204] A. Makarski, *Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2010, nr 2(10), s. 107.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Centrum Antyterrorystyczne ma za zadanie współpracowanie z międzyresortowym zespołem ds. terroryzmu, a także Interpolem i Europolem oraz centrami antyterrorystycznymi innych państw. Funkcjonuje w systemie całodobowym przez 7 dni w tygodniu. Oprócz funkcjonariuszy ABW służbę w nim pełnią oddelegowani funkcjonariusze, żołnierze i pracownicy m.in. Policji, SG, BOR, AW, SWW, SKW oraz Służby Celnej. Realizują oni zadania w ramach kompetencji instytucji, którą reprezentują.

W związku z przygotowaniami do Euro 2012 CA ABW nawiązało współpracę ze swoim ukraińskim odpowiednikiem. Elementem tej współpracy były polsko-ukraińskie ćwiczenia antyterrorystyczne przeprowadzone w Kijowie w październiku 2009 r. Ponadto przeprowadzone zostały ćwiczenia na terenie Polski: „Polonia 2010" w dniach 7–14 września 2010 r. oraz „Offside 2010" w dniach 8–12 października 2010 r. Przyjęte scenariusze ćwiczeń pozwoliły na skoordynowanie działań podejmowanych w razie wystąpienia zdarzenia o charakterze terrorystycznym, wypróbowanie efektywności przepływu informacji oraz wskazanie ewentualnych niedociągnięć systemu reagowania na tego rodzaju incydenty oraz sprawdzenie możliwości współdziałania.

1.4.3. Wojskowe służby specjalne

Poza wywiadem cywilnym w Polsce występuje także wywiad wojskowy. Można go ogólnie zdefiniować jako wojskowe służby wywiadowcze danego państwa oraz prowadzone przez nie działania.

Do podstawowych jego zadań należą: monitorowanie procesów i zjawisk w obrębie państwa (pod kątem ich negatywnego wpływu na możliwości obronne państwa czy też negatywnych konsekwencji dla potencjału obronnego państwa) oraz pozyskiwanie wiedzy dotyczącej organizacji struktur wojskowych (planowania wojskowego i aktywności sił zbrojnych) innych państw, głównie w celu uniemożliwienia tym państwom podjęcia wrogich działań militarnych, oraz stworzenie dogodnych warunków operacyjnych dla własnych sił zbrojnych czy podjęcia własnych działań zwiększających potencjał obronny[205]. Siły zbrojne potrzebują informacji wywiadu, aby zachować swój potencjał i efektywność w czasie pokoju oraz aby skutecznie działać w czasie wojny[206].

[205] G. Rdzanek, *Wojskowa…*, wyd. cyt., s. 184.
[206] M. Herman, *Potęga…*, wyd. cyt., s. 338.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W PRL-u zadania wywiadu i kontrwywiadu wojskowego polegały głównie na działaniach skierowanych przeciwko krajom NATO, co wynikało z przynależności PRL-u do Układu Warszawskiego. Rok 1989 to także zmiany organizacyjne wojskowych służb wywiadowczych i kontrwywiadowczych.

W 1990 r. Wojskowe Służby Wywiadowcze zostały rozwiązane, miejsce tej instytucji zajęły ŻW i Kontrwywiad Wojskowy (Oddział Profilaktyki, Oddział Ofensywy i Rozpracowania, Wydział Badań i Analiz). Ten ostatni został połączony z Zarządem II Sztabu Generalnego. Ostatecznie do życia powołano Zarząd II Kontrwywiadu i Wywiadu, który przekształcono 22 lipca 1991 r. w Wojskowe Służby Informacyjne, łącząc wywiad i kontrwywiad wojskowy. Służby te podporządkowano ministrowi obrony narodowej.

Uregulowania prawne dotyczące działalności WSI zostały zawarte w uchwalonej dopiero[207] 9 lipca 2003 r. ustawie o Wojskowych Służbach Informacyjnych[208]. Służby posiadały uprawnienia do prowadzenia wywiadu o charakterze operacyjno-taktycznym, który wzmacnia rozpoznanie wojskowe, oraz realizacji zadań kontrwywiadowczych służących obronie państwa w sferze obronności i gwarantujących bezpieczeństwo w wymianie informacji niejawnych w międzynarodowych kontaktach wojskowych. Wykonując zadania informacyjne, przygotowywały dla organów państwa informacje i analizy istotne dla obronności państwa. Współdziałały z UOP przy zapobieganiu zbrodni szpiegostwa oraz innych przestępstw godzących w potencjał obronny RP oraz ich zwalczaniu.

Zmiany w organizacji polskich służb specjalnych w roku 2006 podporządkowano dwóm istotnym (z punktu widzenia ówczesnego rządu) celom: po pierwsze likwidacji WSI, po drugie zaś — utworzeniu Centralnego Biura Antykorupcyjnego[209].

---

[207] Od momentu powstania do sierpnia 2003 r. WSI działały na podstawie:
— znowelizowanej ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP z 21 listopada 1967 r., DzU z 1992 nr 4, poz. 16 i DzU z 1994 nr 43, poz. 165,
— decyzji ministra ON z 22 sierpnia 1991 r.,
— art. 2 ustawy o UOP stwierdzającym, że analogiczne zadania realizują „służby wywiadu i kontrwywiadu" podległe ministrowi ON,
— ustawy o ochronie informacji niejawnych z 22 stycznia 1999 r., która mówi o WSI jako jednej ze służb ochrony państwa.
— odpowiednich przepisów ustawy o powołaniu ABW.

[208] Ustawa z 9 lipca 2003 r. o WSI, DzU nr 139, poz. 1326.

[209] K. Jałoszyński, *Organy…*, wyd. cyt., s. 77.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Decyzją Sejmu RP zlikwidowano WSI ustawą z 9 czerwca 2006 r. W ich miejsce powołano do życia SKW i SWW. Zarówno jedna, jak i druga są centralnymi organami administracji rządowej, odmiennie od WSI, które — jako specjalistyczna służba — wchodziły w skład sił zbrojnych.

1.4.3.1. Służba Wywiadu Wojskowego

Służba Wywiadu Wojskowego jest służbą specjalną właściwą w sprawach ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego nadzorowanych.

Do zadań SWW należą uzyskiwanie, gromadzenie, analizowanie, przetwarzanie i przekazywanie właściwym organom informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa potencjału obronnego RP, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP i warunków realizacji przez nie zadań poza granicami państwa.

Zadania SWW są realizowane na terytorium RP i poza jej granicami. Działalność SWW na terytorium RP może być prowadzona wyłącznie w związku z jej działalnością poza granicami państwa. Funkcjonariusze SWW, wykonując zadania, prowadzą czynności operacyjno-rozpoznawcze i analityczno-informacyjne.

Służba Wywiadu Wojskowego jest członkiem międzynarodowej wspólnoty wywiadowczej. Aktywnie uczestniczy w wymianie informacji i doświadczeń między głównymi służbami wywiadowczymi państw NATO i UE, przyczynia się jednocześnie do budowania bezpieczeństwa w wymiarze międzynarodowym.

W celu wzmocnienia koordynacji działań służb specjalnych na szczeblu politycznym powołano Kolegium do Spraw Służb Specjalnych działające przy Radzie Ministrów[210]. Jest to organ opiniodawczo-doradczy w sprawach programowania nadzoru nad działaniami służb specjalnych oraz utworzenia wspólnoty informacyjnej rządu — prawnie określonego mechanizmu wymiany informacji wywiadowczej w celu podejmowania decyzji politycznych. Do głównych zadań Kolegium należy formułowanie ocen i wyrażanie opinii w sprawach koordynowania działalności służb specjalnych, a także ich działalności podejmowanej dla ochrony

[210] Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium, DzU nr 103, poz. 929.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

bezpieczeństwa państwa, działań policji, SG, ŻW, służby więziennej, BOR, służby celnej, urzędów skarbowych, izb skarbowych, organów kontroli skarbowej, organów informacji finansowej oraz służb rozpoznania SZ RP i ich współdziałania w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa państwa[211].

1.4.3.2. Służba Kontrwywiadu Wojskowego

Służba Kontrwywiadu Wojskowego to służba specjalna, której zadaniem jest ochrona przed zagrożeniami wewnętrznymi dla obronności państwa, bezpieczeństwa i zdolności bojowej SZ RP oraz innych jednostek organizacyjnych podległych ministrowi obrony narodowej lub przez niego nadzorowanych. Utworzono ją 1 października 2006 r. na podstawie ustawy o SKW i SWW[212].

Szef SKW jest centralnym organem administracji rządowej i podlega ministrowi obrony narodowej, z zastrzeżeniem uprawnień prezesa RM lub ministra koordynatora służb specjalnych (w wypadku jego powołania). Działalność szefa SKW podlega kontroli sejmu.

Podstawowe zadania SKW zostały określone w art. 5 ustawy o SKW i SWW. Należą do nich m.in.:

- zwalczanie przestępstw,
- ochrona informacji niejawnych,
- ochrona wojska poza granicami kraju,
- analiza i zwalczanie zagrożeń,
- kontrwywiad radioelektroniczny oraz kryptografia i kryptoanaliza,
- kontrola umów międzynarodowych dotyczących rozbrojenia,
- ochrona badań naukowych.

1.5. Organizator imprez masowych i zgromadzeń publicznych

Obowiązująca w Polsce koncepcja rozłożenia odpowiedzialności za bezpieczeństwo na różne podmioty publiczne i prywatne, w tym na obywateli, znajduje swoje odzwierciedlenie m.in. w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych.

[211] Zob.: Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://bip.abw.gov.pl/bip/nadzor-i-kontrola/kolegium-ds-sluzb-spec/18,dok.html>.

[212] Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o SKW i SWW, DzU z 2006 r. nr 104 poz. 709.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Zgodnie z ustawą o bezpieczeństwie imprez masowych, za bezpieczeństwo w miejscu i w czasie ich trwania odpowiedzialny jest ich organizator[213].

Przez pojęcie organizatora należy rozumieć osobę prawną, fizyczną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, przeprowadzającą imprezę masową[214].

Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną[215]. Rozróżnia się dwa rodzaje osób prawnych[216]:

- zrzeszenia (korporacje, np. stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe, kongregacje religijne), dla których istnienia przesądzające jest zgrupowanie pewnej liczby osób fizycznych (choć mogą także istnieć zrzeszenia osób prawnych);
- zakłady (np. przedsiębiorstwa, spółki), dla których istnienia przesądzające jest zgrupowanie pewnego majątku.

Organizator może podlegać również odpowiedzialności karnej. Wobec tego, chcąc ustalić określoną osobę fizyczną zgodnie z przepisami prawa karnego, należy pamiętać, że osoba prawna działa przez swoje organy, w których skład wchodzą określone osoby fizyczne[217].

Organizator imprezy masowej, który jest osobą fizyczną, powinien mieć pełną zdolność do czynności prawnych zarówno na płaszczyźnie kształtowania stosunków cywilnoprawnych, jak i administracyjnych[218].

Trzecią grupą podmiotów, które mogą organizować i przeprowadzać imprezy masowe, są — według ustawodawcy — jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Do tej grupy podmiotów zalicza się m.in. spółki jawne, komandytowe, wspólnoty mieszkaniowe, stowarzyszenia zwykłe.

Organizator imprezy masowej musi spełnić określone wymogi z zakresu bezpieczeństwa, tj.:

- zapewnienia bezpieczeństwa osobom uczestniczącym w imprezie,
- ochrony porządku publicznego,
- zabezpieczenia pod względem medycznym,

---

[213] Art. 5 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych…, wyd. cyt.

[214] Tamże, art. 3.9.

[215] Art. 33 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks Cywilny, DzU nr 16, poz. 93, ze zm.

[216] T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003, s. 84.

[217] C. Kąkol, *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 26.

[218] A. Kamiński, B. Majchrzak, *Odpowiedzialność organizatora*, „Policja" 2012, nr 89, s. 16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- zapewnienia odpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych wraz ze służącymi tym obiektom instalacjami i urządzeniami technicznymi (w szczególności przeciwpożarowymi i sanitarnymi).

Kolejnym obowiązkiem jest zapewnienie udziału kierownika do spraw bezpieczeństwa oraz odpowiedniej ilości służb porządkowych i informacyjnych. Może nim być wyłącznie osoba z odpowiednimi kwalifikacjami, a w przypadku imprezy masowej podwyższonego ryzyka — dodatkowo legitymująca się licencją drugiego stopnia pracownika ochrony fizycznej.

W praktyce bardzo często osobami zatrudnianymi na tym stanowisku są policjanci na zaopatrzeniu emerytalnym, którzy w przeszłości brali udział w zabezpieczeniach prewencyjnych tego typu imprez. Z punktu widzenia prawidłowej współpracy jest to bardzo pomocne w kontaktach z dowódcami akcji/operacji policyjnej. Osoby takie znają bowiem specyfikę imprez masowych oraz mają duże doświadczenie w przywracaniu naruszonego porządku publicznego.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa miejsca i na czas trwania imprezy organizator zawiera umowy z agencjami ochrony. Zadania ochrony osób i mienia realizowane zarówno przez wewnętrzne służby ochrony, jak i przedsiębiorców koncesjonowanych w zakresie usług ochrony osób i mienia mogą wykonywać tylko pracownicy ochrony mający licencje pracownika ochrony fizycznej lub pracownika zabezpieczenia technicznego.

Według regulacji ustawy o ochronie osób i mienia przy wykonywaniu zadań z zakresu funkcji policyjnych pracownicy służby porządkowej powinni zostać oznaczeni w sposób jednolity, który zapewnia rozpoznanie zarówno ich, jak i ich pracodawcy (może to być na przykład ubiór umożliwiający identyfikację poszczególnych osób, identyfikator czy logo przedsiębiorcy).

Zakres udziału firm ochroniarskich w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego zależy od ich rodzaju. Wśród nich są bowiem służby wymagające koncesji i działające jako specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne oraz służby funkcjonujące na podstawie zezwoleń wydanych przez komendanta wojewódzkiego Policji. Ustawa stanowi, że ochrona osób powinna zapewniać bezpieczeństwo życia, zdrowia i nietykalności osobistej, zaś ochrona mienia — zapobiegać przestępstwom i wykroczeniom przeciwko mieniu, przeciwdziałać powstawaniu szkody wynikającej z tych zdarzeń oraz nie dopuszczać do wstępu osób nieuprawnionych na teren chroniony. Formami działań ochrony jest bezpośrednia ochrona fizyczna i zabezpieczenie techniczne.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Organizator imprezy masowej ma ponadto obowiązek zapewnić obecność służb porządkowych i informacyjnych. Służby te są uprawnione do:

- sprawdzania i stwierdzania uprawnień osób do uczestniczenia w imprezie masowej, a w przypadku stwierdzenia braku takich uprawnień — wezwania ich do opuszczenia imprezy masowej;
- legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości;
- przeglądania zawartości bagaży i odzieży osób (w przypadku podejrzenia, że osoby te wnoszą lub posiadają przedmioty ujęte w regulaminie imprezy jako zabronione);
- wydawania poleceń porządkowych osobom zakłócającym porządek publiczny lub zachowującym się niezgodnie z regulaminem imprezy masowej lub regulaminem obiektu (terenu), a w przypadku niewykonania tych poleceń — wezwania ich do opuszczenia imprezy masowej;
- ujęcia w celu niezwłocznego przekazania policji osób stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla dóbr powierzonych ochronie oraz osób dopuszczających się czynów zabronionych[219].

Służby porządkowe uprawnione są ponadto do stosowania siły fizycznej w postaci chwytów obezwładniających lub podobnych technik obrony oraz kajdanek lub ręcznych miotaczy gazu (w przypadku zagrożenia dóbr powierzonych ochronie lub odparcia ataku na członka służby porządkowej, służby informacyjnej lub inną osobę oraz niewykonywania poleceń).

W skład służby informacyjnej wchodzi spiker zawodów sportowych. Ma on znaczący wpływ na zachowanie się uczestników imprezy masowej. Powinien skutecznie informować uczestników o sposobie zachowania się w przypadku wystąpienia zagrożeń. Stałe przekazywanie przez niego bieżących informacji może skutecznie zapobiegać wybuchowi paniki lub pomóc ją opanować.

Jednak spiker może też negatywnie oddziaływać na bezpieczeństwo imprez masowych, np.: podczas meczu piłki nożnej między drużynami Śląska Wrocław z Ruchem Chorzów namawiał kibiców do „inwazji na Lubin", gdzie w następnej kolejce zaprzyjaźniona drużyna Lechii Gdańsk miała zagrać z odwiecznym rywalem fanów z Wrocławia — Zagłębiem Lubin. Publiczne nawoływanie do takiego zachowania mogło wpłynąć na eskalację agresji i przemocy. Tym bardziej, że prezes klubu z Wrocławia zbagatelizował całą sprawę[220].

---

[219] Art. 19 ust. 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych…, wyd. cyt.

[220] Zob.: NŁ, *Spiker namawiał kibiców Śląska do „inwazji na Lubin"*, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://sportall.pl/spiker-namawial-kibicow-slaska-do-inwazji-na-lubin>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Kolejnym zadaniem organizatora jest:

- zapewnienie pomocy medycznej w miejscu i czasie trwania imprezy masowej;
- zapewnienie zaplecza higieniczno-sanitarnego;
- wyznaczenie dróg ewakuacyjnych oraz dróg umożliwiających dojazd pojazdom służb ratowniczych i policji;
- zapewnienie warunków do zorganizowania łączności między podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu imprezy masowej;
- zapewnienie sprzętu ratowniczego i gaśniczego oraz środków gaśniczych niezbędnych do zabezpieczenia imprezy masowej w zakresie działań ratowniczo-gaśniczych;
- wydzielenie pomieszczeń dla służb kierujących zabezpieczeniem imprezy masowej;
- opracowanie instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej;
- udostępnienie osobom uczestniczącym w imprezie masowej regulaminu obiektu (terenu) oraz regulaminu imprezy masowej zawierającego warunki uczestnictwa i zasady zachowania się osób na niej obecnych.

Innym zadaniem należącym również do organizatora jest utrwalanie przebiegu imprezy masowej, co zapewnia możliwość identyfikacji osób uczestniczących w danej imprezie (rejestrowanie ich zachowania za pomocą urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk). Materiały zgromadzone podczas utrwalania przebiegu imprezy masowej mogą stanowić dowody pozwalające na wszczęcie postępowania karnego albo postępowania w sprawach o wykroczenia[221].

Organizator meczu piłki nożnej może stosować zakaz klubowy polegający na czasowym ograniczeniu możliwości uczestniczenia w kolejnych imprezach masowych przeprowadzanych przez organizatora meczu piłki nożnej, nakładany przez tego organizatora na osobę, która dopuściła się naruszenia regulaminu obiektu (terenu) lub regulaminu imprezy masowej[222].

W celu przeprowadzenia imprezy masowej organizator występuje do organu z wnioskiem o wydanie na to zezwolenia. W tym czasie zwraca się również do właściwego miejscowo komendanta powiatowego (rejonowego, miejskiego) Policji i właściwego miejscowo komendanta powiatowego (miejskiego) PSP, kierownika jednostki organizacyjnej pomocy

[221] Art. 11 ust. 1, 2 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych…, wyd. cyt.
[222] Tamże, art. 14 ust. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

doraźnej (pogotowia ratunkowego) i państwowego inspektora sanitarnego — z wnioskiem o wydanie opinii o niezbędnej wielkości sił i środków potrzebnych do zabezpieczenia imprezy masowej, zastrzeżeniach do stanu technicznego obiektu (terenu) oraz o przewidywanych zagrożeniach.

Bardzo ważnym zapisem ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych jest możliwość udziału policji w przywróceniu naruszonego porządku publicznego przez uczestników imprezy (gdy działania służby porządkowej są nieskuteczne). Jest to jednak obwarowane koniecznością wystąpienia organizatora lub kierownika do spraw bezpieczeństwa o udzielenie pomocy i potwierdzenie tego pisemnym zgłoszeniem. Oznacza to więc, że policja ma tylko częściowy wpływ na przebieg imprezy masowej i ewentualne zdarzenia w jej trakcie. W znacznym stopniu jest ponadto uzależniona od tego, jak ze swoich obowiązków wywiązują się organizator i jego służby ochrony oraz służby informacyjne.

Organizator imprezy masowej jest obowiązany do zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej za szkody wyrządzone osobom w niej uczestniczącym. W przypadku organizacji imprez, za które pobiera opłatę, odpowiada za szkody obejmujące równowartość zniszczonego lub uszkodzonego mienia, poniesione przez służby w związku z ich działaniami w miejscu i w czasie trwania imprezy masowej[223].

W przypadku zgromadzeń publicznych ustawa — Prawo o zgromadzeniach wskazuje również rolę, jaką musi odegrać organizator. Zadaniem organizatora jest dopełnienie niezbędnych formalności, zapewnienie pokojowego przebiegu zgromadzenia zgodnie z prawem i przyjętym programem. Na władzach publicznych natomiast ciąży obowiązek zapewnienia spokojnego i niezakłóconego przebiegu zgromadzenia oraz ochrony jego uczestników przed działaniami przeciwników idei, dla jakiej zostało zwołane zgromadzenie.

Organizator zgromadzenia publicznego zawiadamia organ gminy w taki sposób, aby wiadomość o zgromadzeniu dotarła do niego nie później niż na 3 dni, a najwcześniej 30 dni przed datą zgromadzenia[224].

Każde zgromadzenie publiczne powinno mieć przewodniczącego, którym jest organizator zgromadzenia, chyba że powierzy on swoje obowiązki innej osobie za jej pisemną zgodą. W trakcie zgromadzenia jego przewodniczący jest obowiązany do nieprzerwanego posiadania elementów wyróżniających, w tym identyfikatora przekazanego przez organ gminy. Przewodniczący odpowiada za zgodny z przepisami prawa przebieg

[223] Tamże, art. 52.1.

[224] Art. 7 ust. 1. ustawy — Prawo o zgromadzeniach…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zgromadzenia i podejmuje w tym celu przewidziane w ustawie środki. Jego uprawnieniem jest otwarcie zgromadzenia, kierowanie jego przebiegiem oraz zamknięcie go[225].

Z istoty kierowania zgromadzeniem wynikają takie uprawnienia przewodniczącego, jak prawo odbierania mówcom głosu, przywoływanie do porządku, niedopuszczanie do dyskusji nad niektórymi tematami i wnioskami[226]. Żąda opuszczenia zgromadzenia przez osobę, która swoim zachowaniem narusza przepisy ustawy albo uniemożliwia lub usiłuje udaremnić zgromadzenie. W razie niepodporządkowania się żądaniu przewodniczący może zwrócić się o pomoc do policji lub straży miejskiej. Posiada on uprawnienia do rozwiązania zgromadzenia. Jest to ostateczny i najsurowszy środek, jaki jemu przysługuje.

Organizatorzy zgromadzenia powinni zapobiec możliwości powstania podczas jego przebiegu lub bezpośrednio po jego rozwiązaniu szkody z winy uczestników. Za szkody wyrządzone przez uczestnika zgromadzenia organizator odpowiada solidarnie ze sprawcą szkody[227].

Organizator, składając zawiadomienie, określa planowane środki służące zapewnieniu pokojowego przebiegu zgromadzenia. W wypadku przede wszystkim dużych zgromadzeń grup zawodowych organizator zapewnia służby porządkowe oraz określa ich zadania określone w pisemnej instrukcji.

Do zadań służby porządkowej należą: współdziałanie z policją oraz z innymi służbami miejskimi zabezpieczającymi manifestację, wykonywanie zadań mających na celu zagwarantowanie bezpieczeństwa uczestnikom zgromadzenia publicznego oraz osobom postronnym, wykonywanie zadań mających na celu ochronę mienia publicznego i mienia osób prywatnych, kierowanie kolumną manifestacji w sposób uzgodniony z policją i innymi służbami miasta, kierowanie osób potrzebujących do punktów pomocy medycznej, zapewnienie miejsc parkingowych dla autokarów, a także usuwanie z kolumny zgromadzenia publicznego osób nieprzestrzegających regulaminu zgromadzenia publicznego[228].

Współpraca formacji ochronnych z policją polega w szczególności na: współdziałaniu w celu utrzymania spokoju i porządku publicznego podczas zgromadzeń, imprez artystycznych, rozrywkowych i sportowych w zakresie określonym w odrębnych przepisach, wymianie informacji

[225] Tamże, art. 10 ust. 1.

[226] P. Suski, *Zgromadzenia*…, wyd. cyt., s. 201.

[227] Art. 10 ust. 3 ustawy — Prawo o zgromadzeniach…, wyd. cyt.

[228] Na podstawie *Instrukcji określającej zadania służb porządkowych zgromadzenia publicznego Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego Policjantów*, Warszawa 2009.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

o zagrożeniach dotyczących bezpieczeństwa osób i mienia oraz zakłócania spokoju i porządku publicznego, współdziałaniu przy zabezpieczaniu miejsc popełnienia przestępstw i wykroczeń w granicach chronionych obszarów, obiektów lub urządzeń, wzajemnych konsultacjach doskonalących metody współpracy.

Komendant główny Policji sprawuje nadzór nad działalnością specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych w zakresie: zasad i sposobów realizacji zadań ochrony osób i mienia, sposobów użycia przez pracowników tych formacji środków przymusu bezpośredniego lub broni palnej, posiadania przez pracowników ochrony niezbędnych kwalifikacji.

Sama prawidłowa organizacja imprez masowych i zgromadzeń publicznych nie zagwarantuje ich bezpieczeństwa. Największy wpływ na ich przebieg mają przede wszystkim ludzie — ich uczestnicy. Przestrzegając przyjętych norm, w tym prawa i zwyczajów, ludzie mogą podnosić poziom bezpieczeństwa, a lekceważąc je — zagrażać innym (obniżać poziom bezpieczeństwa). Decyzja o tym, jak określona osoba będzie postępować, tak naprawdę zależy tylko od niej. Poza tym trzeba pamiętać, że określony poziom bezpieczeństwa i jego poczucia na wybranym obszarze jest sumą zachowań wszystkich osób tam przebywających[229].

Ustawodawca nałożył na uczestników zgromadzeń wiele obowiązków dotyczących ich zachowania, które nie może zagrażać innym. Według ustaw mają oni obowiązek m.in. przestrzegać regulaminów imprezy/zgromadzenia oraz regulaminu obiektu (terenu), na którym się one odbywają. Obowiązują ich także zakazy wnoszenia i posiadania: broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów (np. noży, butelek itd.), materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych (np. rac, petard), materiałów pożarowo niebezpiecznych, napojów alkoholowych, a także środków odurzających lub substancji psychotropowych. Nie mogą w zgromadzeniach uczestniczyć także osoby, których wygląd zewnętrzny uniemożliwia ich identyfikację. Za określone zachowania ponoszą oni także odpowiedzialność karną.

W przypadku imprez masowych uczestnicy zobowiązani są do okazania na żądanie podmiotu uprawnionego dokumentu potwierdzającego ich tożsamość. W przypadku meczów piłki nożnej dokument uprawniający do przebywania na stadionie upoważnia do przebywania jedynie na wskazanym miejscu siedzącym. Ponadto wstęp na mecz piłki nożnej

[229] Komenda Główna Policji, *Materiały dydaktyczne programu nauczania przygotowującego policjantów do realizacji zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego w trakcie imprez masowych w tym podczas finałowego turnieju UEFA — EURO 2012, zgodnie ze standardami europejskimi*, Warszawa 2010.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

osoby małoletniej do lat 13 następuje wyłącznie pod opieką osoby pełnoletniej uczestniczącej w zgromadzeniach publicznych.

Uczestnicy zgromadzenia z chwilą jego rozwiązania lub zamknięcia mają obowiązek bez nieuzasadnionej zwłoki opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie. Niestety, zapisy ustawy — Prawo o zgromadzeniach, nie zabraniają zakrywania twarzy przez uczestników, co skutecznie ogranicza możliwość ustalenia sprawców przestępstw i wykroczeń. Dają ponadto możliwość organizacji zgromadzeń różnych grup w tym samym czasie i miejscu, a zamiary ich uczestników są z góry wiadome — dążą do konfrontacji siłowej z przeciwnikiem.

1.6. Straż Ochrony Kolei

Straż Ochrony Kolei to umundurowana i uzbrojona formacja działająca na podstawie ustawy o transporcie kolejowym[230] oraz rozporządzenia wykonawczego ministra infrastruktury w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji SOK[231].

Ma za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa ruchu kolejowego na obszarach i obiektach kolejowych, które ze względu na specyfikę i dostępność są szczególnie narażone m.in. na zagrożenia terrorystyczne, a także na przestępstwa i wybryki chuligańskie.

Straż Ochrony Kolei posiada również grupy operacyjno-interwencyjne do zadań specjalnych. Funkcjonariusze tych grup szkoleni są przez instruktorów z pododdziałów antyterrorystycznych Policji w zakresie sztuk walki, technik interwencyjnych i strzelania. Zadania SOK polegają na: kontroli przestrzegania przepisów porządkowych na obszarze kolejowym oraz ochronie życia i zdrowia ludzi oraz mienia w pociągach i innych pojazdach kolejowych. Najważniejszym wyzwaniem dla SOK jest zapewnienie bezpieczeństwa osobom korzystającym i przebywającym na obszarze jej odpowiedzialności.

Jest to realizowane przez funkcjonariuszy, którzy zapewniają bezpieczeństwo podróży, wykonując patrole na dworcach i w pociągach, koncentrują się przede wszystkim na zapobieganiu kradzieżom na szkodę podróżnych i czynom o charakterze chuligańskim oraz reakcji na nie, prowadzą regularne działania ukierunkowane na ochronę infrastruktury kolejowej,

[230] Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, DzU nr 86, poz. 789.

[231] Rozporządzenie ministra infrastruktury z 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji SOK, DzU nr 164, poz. 1718.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

polegające głównie na przeciwdziałaniu kradzieżom i dewastacjom elementów jej wyposażenia, prowadzą działania ukierunkowane na eliminowanie przypadków obrzucania pociągów kamieniami i innymi przedmiotami oraz układania przeszkód na torach. Jest to szczególnie niebezpieczne dla życia i zdrowia podróżnych[232].

Wykonując swoje zadania, funkcjonariusze straży mają prawo do:

- legitymowania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub wykroczenia, a także świadków przestępstwa lub wykroczenia, w celu ustalenia ich tożsamości;
- ujęcia, w celu niezwłocznego doprowadzenia do najbliższej jednostki Policji osób, w stosunku do których zaistniała uzasadniona potrzeba podjęcia czynności wykraczających poza uprawnienia straży;
- zatrzymania i dokonania kontroli pojazdu samochodowego poruszającego się na obszarze kolejowym i przyległym pasie gruntu w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa lub wykroczenia przy użyciu tego pojazdu;
- nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (na zasadach określonych w przepisach k.p.ow.);
- przeprowadzenia czynności wyjaśniających, występowania z wnioskiem do sądu o ukaranie, oskarżania przed sądem i wnoszenia środków odwoławczych w trybie określonym w przepisach k.p.ow.

Straż Ochrony Kolei zobowiązana jest do współdziałania z Policją, SG, ŻW, organami kontroli skarbowej i ITD[233]. Szczegółowe formy współpracy są opisane w porozumieniu o współdziałaniu w zakresie strategii zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych[234]. Uwzględniają one w szczególności sprawy wymagające współdziałania, sposób wymiany informacji, zasady koordynacji wspólnych przedsięwzięć.

Współpraca Policji z SOK była szczególnie istotna w trakcie finałowego turnieju UEFA Euro 2012. Ogromna część kibiców, gości i uczestników imprezy przemieszczała się między poszczególnymi miastami organizatorami transportem kolejowym. Dlatego też istotnym elementem było sprawne i skuteczne zabezpieczenie terenów dworców, a także szlaków kolejowych oraz odpowiednia reakcja na zaistniałe wydarzenia. Umożliwiła to bieżąca wymiana informacji oraz współdziałanie tych instytucji.

---

[232] A. Drążek, *Komenda regionalna Straży Ochrony kolei w Poznaniu* [w:] J. Konieczny (red.), *Administracja*…, wyd. cyt., s. 355.

[233] Art. 62.1. ustawy o transporcie kolejowym…, wyd. cyt.

[234] Porozumienie komendanta głównego Policji z 6 lipca 2004 r. o współdziałaniu w zakresie strategii zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych, Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 70.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

1.7. Organizacje społeczne

Organizacje społeczne są równie istotnym podmiotem odpowiedzialnym za bezpieczeństwo imprezy masowej, jak jej organizator czy uczestnicy. Wiele organizacji społecznych zrzesza osoby, które następnie są organizatorami bądź uczestnikami imprez. Charakter taki mają np. związki i kluby sportowe czy niektóre kluby i stowarzyszenia skupiające kibiców. Poza tym członkowie organizacji społecznych, w ramach współpracy z organizatorami imprez masowych, mogą ich wspierać, pomagając przy realizacji niektórych zadań jako wolontariusze — rozdając ulotki informacyjne, podając piłki, udzielając informacji itd. Natomiast rola związków sportowych jest na tyle istotna, że została również uwzględniona we wspomnianej ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych w art. 39 i 40.

Związki sportowe są odpowiedzialne przede wszystkim za przekazywanie policji informacji dotyczących bezpieczeństwa imprez masowych, a zawierających dane o klubach, organizacjach i stowarzyszeniach zrzeszających kibiców (m.in. na temat liczby członków i miejsc ich spotkań, charakterystycznych zachowaniach i metodach działania, elementach identyfikujących, w szczególności oznakowaniu ubrania, o czynach chuligańskich noszących znamiona przestępstwa lub wykroczenia, a także relacjach z innymi klubami, organizacjami i stowarzyszeniami), o zbiorowych naruszeniach porządku i bezpieczeństwa publicznego w związku z imprezą masową oraz chuligańskich zachowaniach (m.in. na temat daty i miejsca zdarzenia, jego skutkach, działaniach i podjętych środkach zaradczych), o związkach i klubach sportowych (obejmujące m.in. podstawowe dane organizacyjne, o rodzaju rozgrywek, w których brały udział, uczestniczą bądź do jakich się zakwalifikowały, a także obiektach sportowych, z których korzystają). Poza tym, związek sportowy przekazuje policji informację o znanych mu organizatorach masowych imprez sportowych, w tym meczów piłki nożnej, oraz organizatorach przejazdu uczestników takich imprez.

1.7.1. Polski Związek Piłki Nożnej

Polski Związek Piłki Nożnej jest największym, a zarazem jednym z najstarszych polskich związków sportowych. Zjazd założycielski odbył się w dniach 20 i 21 grudnia 1919 r. w Warszawie[235]. Jest członkiem FIFA

[235] Zob.: Oficjalny serwis Polskiego Związku Piłki Nożnej. Historia, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.pzpn.pl/index.php/Federacja/Historia>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

(międzynarodowa organizacja pozarządowa zrzeszająca obecnie 219 federacji narodowych piłki nożnej) od 1923 r., UEFA (stowarzyszenie skupiającym wszystkie europejskie federacje piłki nożnej) zaś — od 1955 r. Polski Związek Piłki Nożnej skupia wszystkie polskie kluby piłki nożnej. Jest jedynym reprezentantem sportu piłki nożnej w kraju i za granicą (mężczyzn i kobiet) w piłce jedenastoosobowej, halowej (futsal) i plażowej[236].

Celami PZPN są m.in.[237]:

- stałe doskonalenie gry w piłkę nożną oraz jej promowanie, regulowanie gry i kontrolowanie na terytorium Polski, z uwzględnieniem zasad *fair play* oraz jej wartości integracyjnych, edukacyjnych, kulturalnych i humanitarnych, w szczególności za pomocą programów rozwojowych oraz programów opracowywanych dla młodych zawodników;
- opracowywanie reguł i przepisów dotyczących piłki nożnej oraz zagwarantowanie ich przestrzegania;
- kontrolowanie i nadzorowanie wszystkich towarzyskich meczów piłkarskich rozgrywanych w różnych formach na terytorium Polski.

Polski Związek Piłki Nożnej określił zasady dotyczące m.in.:

- organizacji rozgrywek w piłkę nożną[238];
- ustalenia zasad przyjmowania kibiców drużyny gości na zawodach podczas rozgrywek organizowanych przez PZPN i Ekstraklasę S.A.[239];
- opracowania wytycznych w sprawie wymogów techniczno-organizacyjnych dla poprawy bezpieczeństwa na obiektach piłkarskich;
- opracowania regulaminu wydziału ds. bezpieczeństwa na obiektach piłkarskich.

Działalność PZPN nie ogranicza się działań związanych z meczami, treningami, organizacją rozgrywek i popularyzacją futbolu. To także często podejmowana działalność charytatywna.

Polski Związek Piłki Nożnej wsparł akcję organizowaną przez Fundację Herosi na stadionie Polonii w Warszawie. Zwycięzca tej akcji miał możliwość spotkania się z byłym selekcjonerem reprezentacji Polski Waldemarem Fornalikiem oraz z piłkarzami. Związek był również współorganizatorem międzynarodowego turnieju piłki nożnej dla dzieci z rocznika 2001

[236] Art. 4 § 1 Statutu Polskiego Związku Piłki Nożnej z 2012 r.

[237] Tamże, art. 11 § 1.

[238] Uchwała nr IX/140 z 3 i 7 lipca 2008 r. Zarządu PZPN w sprawie organizacji rozgrywek w piłkę nożną.

[239] Uchwała nr VIII/192 z 2 sierpnia 2012 r. Zarządu PZPN w sprawie zasad przyjmowania kibiców drużyny gości na zawodach podczas rozgrywek organizowanych przez PZPN i Ekstraklasę S.A.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

„Euronadzieje". Wynikiem tego przedsięwzięcia było zaproszenie w Dzień Dziecka 1100 dzieci z domów dziecka, placówek opiekuńczych, szkółek piłkarskich, szkół podstawowych i gimnazjalnych oraz zwycięzców Turnieju im. Marka Wielgusa na mecz Polska–Andora, który odbył się 2 czerwca 2012 r. na stadionie Legii w Warszawie[240].

1.7.2. Ekstraklasa S.A.

Ekstraklasa S.A. to polska spółka akcyjna utworzona 14 czerwca 2004 r. mocą umowy zawartej podczas posiedzenia delegatów 16 klubów piłki nożnej Orange Ekstraklasy sezonu 2004/2005. Skupia ona wszystkie 16 klubów występujących w danym sezonie w najwyższej klasie rozgrywkowej w Polsce, zaś jej głównym zadaniem jest prowadzenie krajowych rozgrywek o mistrzostwo Polski w piłkę nożną mężczyzn i zarządzanie nimi. Ponadto organizuje mecz o superpuchar oraz rozgrywki szkoleniowe dla młodych piłkarzy — Młoda Ekstraklasa[241].

Europejskie ligi zawodowe, w tym oczywiście polska Ekstraklasa S.A. (najwyższy poziom rozgrywek) i pierwsza liga skupione są w Europejskim Stowarzyszeniu Lig Zawodowych EPFL (*The Association of European Professional Football Leagues*), organizacji, która reprezentuje ich interesy. Celem EPFL jest zacieśnienie współpracy między piłkarskimi ligami zawodowymi w Europie oraz wypracowanie wspólnego stanowiska lig w najważniejszych sprawach dotyczących europejskiego futbolu.

Przedstawiciele Ekstraklasy uczestniczą w pracach EPFL i w wielu stałych komitetach, czyli ciałach doradczych, które zajmują się przygotowaniem konkretnych rozwiązań dla lig zawodowych, dokumentów czy też bieżącą współpracą z innymi instytucjami. Dzięki temu ma dostęp do wszystkich projektów zmian przepisów oraz stale uczestniczy w pracach dotyczących wszelkich regulacji dotyczących europejskiej piłki nożnej, w tym także projektów przepisów Unii Europejskiej oraz do wielu badań i rozwiązań, stosowanych w innych ligach.

Ekstraklasa S.A. opracowała procedury dotyczące m.in. odbywania przedmeczowych spotkań organizacyjnych przeprowadzanych na stadionie,

[240] Zob.: Oficjalny serwis Polskiego Związku Piłki Nożnej. PZPN wsparł aukcję charytatywną, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://pzpn.pl/index.php/Federacja/CSR/Aktualnosci/PZPN-wsparl-aukcje-charytatywna>.

[241] Zob.: Ekstraklasa S.A. O nas, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.ekstraklasa.org/o-nas>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

na którym rozgrywany jest mecz. Prowadzącym spotkanie jest delegat ds. bezpieczeństwa PZPN, a uczestniczą w nim przedstawiciele obydwu klubów, osoby odpowiadające za bezpieczeństwo widzów (kierownik ds. bezpieczeństwa, przedstawiciele służb porządkowych i informacyjnych), zwykle także przedstawiciel policji, oraz — jeśli delegat uzna to za niezbędne — spiker zawodów. W sytuacji, gdy na zawodach spodziewana jest obecność ponad 200 kibiców drużyny przyjezdnej, w spotkaniu musi wziąć udział także przedstawiciel klubu gościa, odpowiedzialny za sprawy dotyczące kibiców. Celem takiego spotkania jest prawidłowe przygotowanie zawodów i wyeliminowanie zgłaszanych problemów.

Delegat jest odpowiedzialny za sprawy dotyczące prawidłowej organizacji zawodów i jej oceny, za odnotowanie wszelkich przypadków naruszenia bezpieczeństwa oraz innych procedur określonych przepisami Ekstraklasy S.A. oraz PZPN.

Jego zadaniami są m.in.:

- sprawdzenie, czy klub gospodarz posiada wszystkie niezbędne dokumenty pozwalające na przeprowadzenie imprezy masowej;
- sprawdzenie stanu obiektu, jego pojemności, spodziewanej liczby widzów oraz liczby służb porządkowych i informacyjnych (zgodnie z przepisami ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych);
- sprawdzenie elementów pozwalających na sprawne i bezpieczne przeprowadzenie imprezy, m.in.: liczby i przepustowości bramek wejściowych na stadion, liczby punktów depozytowych, rezerwowego zasilania prądem, sprawności bram ewakuacyjnych, punktu pierwszej pomocy medycznej, systemu monitoringu.

Osobny punkt spotkania poświęcony jest logistyce przyjazdu kibiców gości. Doprecyzowywane są tu wszelkie informacje dotyczące spodziewanej ich liczby, czasu ich przyjazdu i odjazdu.

Po meczu delegat wypełnia dokument określający procedurę przedmeczowego spotkania organizacyjnego wraz ze szczegółowym raportem, w którym opisuje zdarzenia meczowe i przesyła go po zawodach do Ekstraklasy S.A.

Ekstraklasa S.A. jest inicjatorem wielu projektów dotyczących poprawy bezpieczeństwa imprez masowych. Jednym z nich jest projekt *Kibice razem*, który zakłada stworzenie lokalnych ośrodków — miejsc spotkań kibiców. Głównym zadaniem takiego ośrodka jest nawiązanie kontaktu z aktywnymi członkami sceny kibiców, poznanie ich poglądów, problemów i aspiracji. Celem ośrodków w założeniu nie jest zastępowanie czy wyręczanie kibiców w ich dotychczasowej działalności, lecz jedynie pomoc

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

w koordynacji działań i realizacji kreatywnych pomysłów. Pracownicy projektu mają za zadanie zabiegać o stworzenie atmosfery wolnej dyskusji i wzajemnego szacunku oraz starać się ograniczyć symboliczne znaczenie kultury przemocy wśród kibiców.

1.8. Ratownictwo medyczne

Cechą charakterystyczną każdej imprezy masowej, zgromadzenia publicznego jest możliwość wystąpienia sytuacji nieprzewidzianych. Mając do czynienia z dużym zgromadzeniem ludzi i eskalacją emocji, trzeba być przygotowanym na nagłe pogorszenie zdrowia jego uczestników.

W przypadku organizacji imprezy masowej zabezpieczenie jej pod kątem medycznym należy do obowiązków organizatora. Nie później niż na 30 dni przed planowanym terminem rozpoczęcia imprezy masowej powiadamia on położony najbliżej miejsca jej odbywania się szpital posiadający szpitalny oddział ratunkowy albo szpital posiadający co najmniej oddział anestezjologii i intensywnej terapii, oddział chirurgii ogólnej z częścią urazową i oddział chorób wewnętrznych, podając lokalizację, rodzaj oraz przewidywaną liczbę uczestników organizowanej imprezy masowej[242].

Zabezpieczenie medyczne imprezy masowej jest skoordynowanym przedsięwzięciem podejmowanym przez organizatora imprezy i firmę medyczną zapewniającą odpowiednio dobrany i wyposażony zespół ratownictwa medycznego, mającym na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom zabawy. Dobra organizacja zabezpieczenia medycznego imprezy masowej wymaga odpowiedniego przygotowania dróg dojścia i ewakuacji poszkodowanych. Rozlokowanie zespołów ratowniczych i drogi ich dojścia do poszkodowanych powinny być zaplanowane w taki sposób, aby mogły one dotrzeć pieszo do najdalszych sektorów w ciągu 5 minut. Do najtrudniejszych zadań zespołów ratowniczych należy dotarcie do osób wymagających pomocy, które znajdują się w tłumie. Cały personel medyczny odpowiedzialny za zabezpieczenie medyczne imprezy masowej powinien być kierowany przez jedna osobę[243].

[242] § 8 rozporządzenia ministra zdrowia z 6 lutego 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań dotyczących zabezpieczenia pod względem medycznym imprezy masowej, DzU poz. 181.

[243] Zob.: Zabezpieczenie imprez masowych, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.zabezpieczenie-imprez.pl/zabezpieczenie-imprez-masowych.html>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Zabezpieczenie imprezy masowej pod względem medycznym w miejscu i czasie jej trwania obejmuje co najmniej[244]:

- zespoły wyjazdowe;
- patrole ratownicze;
- punkty pomocy medycznej.

Zespołami wyjazdowymi są:

- zespół wyjazdowy bez lekarza odpowiadający wymaganiom określonym dla zespołu ratownictwa medycznego podstawowego[245];
- zespół wyjazdowy z lekarzem, zwany dalej zespołem z lekarzem, odpowiadający wymaganiom dla zespołu ratownictwa medycznego specjalistycznego[246].

Zespoły wyjazdowe nie mogą być jednocześnie jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego[247]. Patrol ratowniczy składa się co najmniej z dwóch osób uprawnionych do udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy[248].

W punkcie zlokalizowanym w miejscu odbywania imprezy masowej pomocy medycznej udzielają co najmniej dwie osoby, w tym lekarz posiadający prawo wykonywania zawodu i co najmniej trzyletnie doświadczenie w udzielaniu świadczeń zdrowotnych oraz ratownik medyczny lub pielęgniarka systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego[249].

Zakres pierwszej pomocy udzielanej podczas trwania imprezy masowej:

- pierwsza pomoc na miejscu zdarzenia,
- leczenie na miejscu zdarzenia,
- transporty do odpowiednich szpitali.

Pomoc medyczna w trakcie zabezpieczenia imprezy masowej powinna obejmować:

- pomoc w wypadku drobnych obrażeń — bóle głowy, zębów, otarcia, skaleczenia; tamowanie krwawień, zakładanie opatrunków, zaopatrywanie złamań;

---

[244] § 1 rozporządzenia ministra zdrowia z 6 lutego 2012 r. w sprawie minimalnych wymagań…, wyd. cyt.

[245] Art. 36 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 i 3 ustawy z 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, DzU nr 191, poz. 1410, ze zm.

[246] Tamże, art. 36 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 i 3.

[247] Tamże, art. 32 ust. 1 pkt 2.

[248] Tamże, art. 3 pkt 2.

[249] DzU nr 107, poz. 679 oraz z DzU z 2011 r. nr 102, poz. 586 i nr 113, poz. 657.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- podstawowe zabiegi ratujące życie — ocena parametrów życiowych, resuscytacja bezprzyrządowa;
- zaawansowane zabiegi ratujące życie — intubacja, wykonanie dostępu dożylnego, podawanie płynów i leków, defibrylacja, kardiowersja, przezskórna stymulacja serca.

Patrol ratowniczy i punkt pomocy medycznej wyposaża się zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu w wymienione w przepisach produkty lecznicze i wyroby medyczne oraz w środki łączności bezprzewodowej. Umożliwiają one natychmiastową łączność z innymi osobami zaangażowanymi w bezpieczeństwo imprezy masowej, w szczególności z patrolami ratowniczymi, zespołami wyjazdowymi i koordynatorem zabezpieczenia pod względem medycznym imprezy masowej (koordynatorem medycznym imprezy), w przypadku jego ustanowienia.

W przypadku imprezy masowej z udziałem ponad 10 000 uczestników jej organizator wyznacza koordynatora medycznego imprezy[250]. Koordynator medyczny imprezy oraz lekarz muszą legitymować się znajomością języka angielskiego na poziomie umożliwiającym komunikację z osobami poszkodowanymi niemówiącymi po polsku, potwierdzoną co najmniej pisemnym oświadczeniem o znajomości języka angielskiego[251].

Natomiast w przypadku organizacji zgromadzenia publicznego jego organizator musi zapewnić bezpieczeństwo życia i zdrowia ludzkiego albo mienia wielkiej wartości przez spełnienia wymagań wynikających z przepisów sanitarnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej i ochrony środowiska.

1.9. Media

Ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa podczas imprez masowych odgrywają także media. Media są instytucjami, które dążą do przekazania różnego rodzaju informacji do swoich odbiorców, którymi są członkowie społeczeństwa. Ze względu na swoją siłę oddziaływania i kształtowania postaw, opinii i osądów, określane są często mianem czwartej władzy[252].

Media są więc środkami masowego przekazu, nazywanymi również środkami masowego komunikowania Są to „zinstytucjonalizowani pośrednicy w procesie komunikacji masowej, sprawujący we współczesnym

[250] Tamże, § 9.1.
[251] Tamże, § 9.3.
[252] Ł. Rogowski, *Internet jako nowy wymiar popkultury,* Poznań, 2004, s. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

systemie demokratycznym czwartą władzę, stanowiący podstawową publiczność dla specjalistów w dziedzinie public relations, pracujących na rzecz organizacji". Przez ten termin można również rozumieć „procesy technologiczne, które ułatwiają komunikację pomiędzy nadawcą i odbiorcą wiadomości". Ogólnie rzecz ujmując, można stwierdzić, że media to pewien środek czy sposób przekazywania zgodnych z zamiarem nadawcy informacji — w formie przez niego pożądanej lub preferowanej — do odbiorcy[253].

Są to wszelkie środki masowego przekazu informacji czy to w formie wizualnej, czy dźwiękowej, tj. telewizja, radio, prasa, kino, płyty, kasety, ulotki, plakaty czy Internet[254]. Do cech charakterystycznych mediów należy zaliczyć przyciąganie publiczności (internautów, telewidzów, czytelników czy słuchaczy), a także to, że ich dystrybucja jest scentralizowana, a odbiór jest doświadczeniem indywidualnym; mogą one jednoczyć, ale również dzielić[255].

Spośród wielu funkcji mediów najistotniejsze z punktu widzenia bezpieczeństwa imprez masowych i zgromadzeń publicznych są funkcje informacyjna i kreacyjna. Teoretycznie media powinny obiektywnie i rzetelnie relacjonować wydarzenia czy informować społeczeństwo o zaistniałej sytuacji, jednak w praktyce są one bardzo podatne na wpływy, a przez to dalekie od obiektywizmu. Często zdarza się, że zamiast opisywać, kreują świat zgodny z „konkretnym zamówieniem", zastępując tym samym funkcję informacyjną funkcją kreacyjną[256].

Media często pokazują tylko wybrane działania policjantów bez zbadania ich genezy, co powoduje przekonanie społeczeństwa o przekraczaniu prawa przez funkcjonariuszy. Podobnie przedstawiano to w niektórych krajach Europy zachodniej.

We Francji na początku XXI w. pojawiło się zupełnie nowe patologiczne zjawisko — zamieszki miejskie. Występowały przede wszystkim na przedmieściach dużych miast, tj.: Paryża, Lyonu, Marsylii. Znakiem szczególnym były płonące samochody, banki i komisariaty policji. Codziennie odnotowywano od kilku do kilkunastu ataków na policjantów,

---

[253] N. Bloch, *Rola mediów w zarządzaniu kryzysowym*, „Zeszyt Problemowy Towarzystwa Wiedzy Obronnej" 2010, nr 4(64), s. 7–8.

[254] K. Jałoszyński, J. Skosolas, *Media wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem*, Warszawa 2008, s. 55.

[255] N. Bloch, *Rola mediów…*, wyd. cyt., s. 9–11.

[256] Por. K. Karolczak, *Cenzura czy współpraca? Czy media mogą być sojusznikiem w walce z terroryzmem?* [w:] K. Liedel, P. Piasecka (red.), *Rola mediów w przeciwdziałaniu terroryzmowi*, „Studia i Analizy Collegium Civitas" 2006**,** t. 6, s. 31–39.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

które inicjowali młodzi bezrobotni ludzie, przeważnie pochodzenia arabskiego i afrykańskiego. Zachowania ich były bardzo agresywne i brutalne.

Media przedstawiały działania policji w sposób bardzo tendencyjny, często zarzucając jej brutalność. Pozytywnie natomiast przedstawiani byli młodzi uczestnicy starć, którzy odnieśli obrażenia, a także cierpiące rodziny tych osób. Informacje o rannych policjantach były marginalizowane.

Obecnie też tak jest, że relacje w środkach masowego przekazu zaostrzają konflikty i nastawiają społeczeństwo francuskie przeciwko policji.

W trakcie zamieszek młodzież z dzielnic wysokiego ryzyka stworzyła ranking (pokazywany w mediach), którego przedmiotem były liczby zamieszek oraz rannych policjantów w danym mieście. Powodowało to eskalację tego typu zdarzeń w coraz to innym mieście we Francji. Rząd francuski, widząc narastającą falę rozruchów, podjął decyzję o zakazie pokazywania w mediach takiego rankingu, co natychmiast przyniosło zamierzony efekt — zmniejszenie liczby przypadków ataków na policjantów.

1.10. Kościół

Szczególną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa imprez masowych odgrywa Kościół. Pierwszą wspólną akcję Kościoła i policji oraz austriackim związkiem piłki nożnej i innymi organami administracyjnymi na bardzo dużą skalę przeprowadzono w związku z Mistrzostwami Europy w Piłce Nożnej w Austrii i Szwajcarii 2008. Mottem akcji była obecność Kościoła tam, gdzie są ludzie. Motorem napędowym wszystkich działań było ofensywne i otwarte podejście do człowieka przez zastosowanie psychologii duchowości; nie drewniane, suche duszpasterzowanie, lecz pełne pozytywnych emocji towarzyszenie drużynom piłkarskim i kibicom[257].

Kościół, angażując się w poprawę bezpieczeństwa w trakcie imprezy, założył odrębną komórkę zrzeszającą wszystkie instytucje odpowiedzialne za przygotowanie Euro. Zadaniem Kościoła była opieka nad kibicami przebywającymi w miejscu imprezy. Do tego celu utworzono specjalną strefę pokoju — miejsce zupełnie neutralne, gdzie kibice różnych narodowości wspólnie świętowali, nawiązywali znajomości, ale również płakali czy

[257] K. Pelczar, *Wkład i rola duszpasterstwa podczas EURO 2008 w Austrii* [w:] P. Widła, R. Stawicki (red.), *Współpraca Policji, organów administracji i społeczności lokalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa na imprezach masowych*, Katowice 2008, s. 43.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

okazywali rozczarowanie z powodu występów swojej drużyny. W strefie pokoju było dostatecznie dużo miejsca na rozmowy właśnie o emocjach i przeżywaniu. Była ona alternatywą dla oficjalnych stref kibica, które otwierane były często na krótko przed meczami.

Przygotowano także specjalną gazetę informującą w języku niemieckim i angielskim o inicjatywach i spotkaniach. Szczególnym elementem były przygotowane gwizdki z tekstem „Pan Bóg na Ciebie nie gwiżdże, więc i Ty zachowaj się podobnie". Akcja przyniosła efekt w postaci nauki kibicowania i dopingu zamiast bezmyślnej krytyki.

Kolejną inicjatywą była limitowana wersja szalików dla kibiców. W trakcie imprezy kibice z różnych państw oprócz swoich, z narodowymi barwami, nosili szaliki pokoju. Był to widzialny znak akceptacji rywala. Ponadto na krótko przed inauguracją mistrzostw, zorganizowano turniej piłkarski, tzw. Małe Euro. Zwrócono w ten sposób uwagę na bardzo ważny aspekt przygotowania młodego pokolenia kibiców. Ideą było pokazanie podobieństw między narodami, a nie różnic i tego, co dzieli. Dodatkowo sędziowie próbowali w różnych grupach dyskusyjnych przybliżyć kibicom swoją pracę, np. trudności w podejmowaniu decyzji, radzenie sobie z presją i stresem, wyzwiskami, krytyką. Cała działalność była wkładem w wychowanie pokolenia kibiców[258].

Kościół powinien być również odpowiedzialny za oddziaływania resocjalizacyjne, które są skierowane do osób marginalizowanych społecznie. Dotyczy to również sprawców przestępstw, którzy zostali skazani na karę pozbawienia wolności lub po odbytej karze próbują odnaleźć swoje miejsce w społeczeństwie. W aspekcie resocjalizacyjnym oddziaływania religijne polegają przede wszystkim na odnowie duchowej, która jest związana z przebudowaniem systemu wartościowania i postaw moralnych[259].

Profilaktyka przestępczości w szczególny sposób powinna być nakierowana na dzieci i młodzież. Przeciwdziałanie przestępczości coraz częściej polega na wzmacnianiu konstruktywnych systemów społecznych, które z jednej strony oferują prospołeczne wartości i modelują zachowania zgodne z normami społecznymi, z drugiej strony — sprawują nieformalną i/lub formalną kontrolę nad zachowaniami jednostki. Istotą zaangażowania się Kościoła w programy zapobiegające przestępczości jest to, że religia pomaga współczesnemu człowiekowi zrozumieć swoją indywidualność,

[258] Tamże, s. 44–45.

[259] I. Niewiadomska, *Rola kościoła w przeciwdziałaniu przestępczości jako przykład obecności kościołów w życiu publicznym* [w:] E. Wiszowaty, *Państwa, kościoły, policje w integrującej się Europie*, Szczytno 2007, s. 111.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

kształtować moralne nastawienie i budować wspólnotę z innymi ludźmi. Istotna rola Kościoła w zapobieganiu przestępczości powinna również polegać na zintegrowaniu działań profilaktycznych w środowisku lokalnym. Ważne jest to, aby zagospodarować konstruktywnie wolny czas nastolatków. Rola Kościoła w profilaktyce przestępczości powinna polegać w lokalnych społecznościach na wyjściu z ofertami edukacyjno-rekreacyjnymi, które służą kształtowaniu prospołecznego stylu życia[260].

1.11. Wolontariat

Zapewnienie bezpieczeństwa na dużych imprezach masowych, przede wszystkim międzynarodowych, i zgromadzeniach publicznych wymaga także udziału wolontariuszy. Według ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wolontariuszem jest ten, kto dobrowolnie i świadomie oraz bez wynagrodzenia angażuje się w pracę na rzecz osób, organizacji pozarządowych, a także rozmaitych instytucji działających w różnych obszarach społecznych[261].

Wolontariusze w trakcie imprez masowych, przede wszystkim międzynarodowych, są odpowiedzialni m.in. za:

- zabezpieczenie techniczne;
- opiekę nad kibicami z innych krajów uczestniczących w turnieju;
- przekazywanie informacji w ciągach pieszych prowadzących do stadionu, strefach kibiców, niektórych węzłach przesiadkowych oraz w specjalnie przygotowanych stacjonarnych punktach informacyjnych.

Wolontariusz ma być pośrednikiem między środowiskiem kibiców a organizatorami. Jego zadaniem może być również wspomaganie działań wykwalifikowanych służb medycznych, np. wolontariat PCK.

W trakcie zgromadzeń publicznych natomiast wolontariusze są odpowiedzialni za sprawny i bezpieczny ich przebieg, np. podczas parad równości (wolontariusze z Fundacji Wolontariat Równości). Specjalnie oznaczone osoby czuwają nad bezpieczeństwem uczestników zgromadzenia.

Skuteczne zapewnienie bezpieczeństwa w trakcie imprez masowych czy zgromadzeń publicznych wymaga od wszystkich opisanych podmiotów prawidłowej realizacji ich ustawowych obowiązków oraz nałożonych zadań wynikających z podpisanych między służbami i instytucjami porozumień,

[260] Tamże, s. 112–113.

[261] Art. 2 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, DzU nr 96, poz. 873.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

które określają ich współpracę i współdziałanie. Ponadto właściwa realizacja zadań uzależniona jest m.in. od:

- uzyskiwania, gromadzenia, analizowania, przetwarzania informacji mogących mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa;
- prawidłowej identyfikacji i monitorowania zagrożeń;
- wsparcia logistycznego (zapewnienia sił i środków);
- wzajemnego ostrzegania i zapewnienia prawidłowego obiegu informacji o zaistniałym zdarzeniu;
- bieżącego koordynowania działań;
- wspólnych szkoleń, ćwiczeń pozwalających na sprawniejszą i skuteczniejszą realizację zadań w przyszłości.

W większości przypadków współpracę podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo imprez masowych czy zgromadzeń publicznych można ocenić pozytywnie. Polska jako strona *Europejskiej konwencji w sprawie przemocy i ekscesów widzów w czasie imprez sportowych, a w szczególności meczów piłki nożnej*[262] zobowiązała się do zapobiegania zjawiskom przemocy i wybrykom widzów w czasie meczów piłki nożnej oraz kontrolowania ich. W związku z tym zadanie zapewnienia bezpieczeństwa w czasie imprez masowych zostało powierzone w określonym zakresie wskazanym podmiotom. Niestety, w przypadku wystąpienia aktów agresji stadionowej następuje próba przerzucenia odpowiedzialności na inny podmiot. Obecnie w Polsce odczuwalny jest brak wyznaczenia jednego organu, który byłby odpowiedzialny za koordynację polityki i działań organów rządowych i innych instytucji publicznych dla zapobieżenia aktom przemocy i wybrykom widzów.

Zastrzeżenia w pewnych sytuacjach wzbudza postawa organu samorządu terytorialnego wydającego decyzje administracyjne zezwalające na przeprowadzenie imprez masowych w wypadku negatywnej opinii policji. Ponadto nie zawsze przedstawiciel organu dokonuje kontroli zgodności przebiegu imprezy z wydanym zezwoleniem.

Problem dotyczy również organizatorów imprez masowych i zgromadzeń publicznych. O ile zadania, obowiązki i odpowiedzialność ich są różne, o tyle często ich działania powodują utrudnienie w zapewnieniu bezpieczeństwa w trakcie przedsięwzięć przez nich organizowanych.

Ponadto zdarzają się sytuacje, że organizator imprez masowych próbuje obniżyć koszty własne przez:

- fikcyjne zmniejszenie pojemności obiektu, aby liczba kibiców w trakcie imprezy nie przekraczała 1000;

[262] DzU z 1995 r. nr 129, poz. 625.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- niedostosowanie technicznej infrastruktury obiektu do wymogów ustawowych — nieodpowiedni monitoring, brak sanitariatów, brak dróg ewakuacyjnych itp.;
- zatrudnianie niekoncesjonowanych pracowników firmy ochrony, niestosowanie się do zapisów ustawy o wymaganej ich liczbie.

Kolejnym problemem jest brak reakcji kierownika ds. bezpieczeństwa na różnego rodzaju zagrożenia na obiektach sportowych. W przypadkach naruszeń prawa na obiekcie bez próby doprowadzenia do porządku siłami własnymi występuje do policji o udzielenie pomocy, niezwłocznie potwierdzając ten fakt pisemnym zgłoszeniem.

Ponadto służby porządkowe nie sprawdzają danych personalnych przy wejściu na obiekt, a kontrola osobista uczestników jest wykonywana bardzo pobieżnie bądź nie jest wykonywana wcale. Pracownicy porządkowi swoim zachowaniem (obrażając, szarpiąc) często prowokują uczestników imprez, a po powstaniu zagrożenia nie interweniują — zostawiając problem do rozwiązania policji.

W przypadku zgromadzeń publicznych ich przewodniczący często nie są zainteresowani ich bezpiecznym przebiegiem i współpracą z policją oraz przedstawicielami organu gminy. W sytuacjach gdy uczestnicy przekraczają normy prawa, nie reagują. Zdarzają się sytuacje, że w trakcie zgromadzenia, w celu utrudnienia ustalenia przewodniczącego, kilkakrotnie zmieniana jest osoba pełniąca tę funkcję.

Kolejny problem dotyczący współpracy z podmiotami zaangażowanymi w zapewnienie bezpieczeństwa pojawia się w przypadku przejazdów zorganizowanych grup kibiców, przede wszystkim kibiców piłki nożnej. Nieprzekazywanie informacji przez przewoźników o planowanych przejazdach uniemożliwia ustalenie czasu i trasy podróży.

Problem dotyczy także zabezpieczenia przez SOK przejazdów kibiców pociągami. Niedostateczna liczba funkcjonariuszy kierowanych zarówno do ochrony pociągów przewożących kibiców, jak i na stacje czy dworce kolejowe na czas przejazdu bądź czasowego pobytu uczestników imprez jest powodem przeniesienie niemalże całego ciężaru odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa na policję.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Rozdział II
Dowodzenie w policji

2.1. Dowodzenie jako specyficzna forma kierowania

Podstawowym zadaniem policji jest ochrona życia i zdrowia obywateli przed bezprawnymi zamachami oraz ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Zakłócenie porządku publicznego może powstać przy okazji zdarzeń, które z założenia nie powinny ich generować. Tego typu zdarzenia mają najczęściej miejsce w związku z przedsięwzięciami, w których policja prowadzi działania planowe, np. zabezpieczanie imprez masowych (przede wszystkim meczów piłki nożnej) lub zgromadzeń publicznych o charakterze protestacyjnym.

Dynamicznie zmieniające się społeczne uwarunkowania działań, a także oczekiwania obywateli co do zasadności i skuteczności wystąpień policjantów nakładają obowiązek wszechstronnego przygotowania się do realizacji zadań przez kadry policyjne. Przeprowadzenie skutecznych działań policyjnych oraz osiągnięcie zakładanych celów możliwe jest m.in. dzięki wyborowi i zastosowaniu odpowiedniego sposobu postępowania. W tym przypadku chodzi o dowodzenie siłami policyjnymi oraz odpowiednie sposoby oddziaływania na przeciwnika.

W teorii zarządzania dowodzenie (obok rządzenia, przewodzenia, administrowania i zarządzania) jest specyficzną formą kierowania. Kierowanie jest to oddziaływanie jednego obiektu (kierującego) na inny obiekt (kierowany) zmierzające do tego, aby obiekt kierowany dążył do osiągnięcia postawionego przed nim celu[263]. W praktyce oznacza to odpowiednie oddziaływanie na ludzi przez kontaktowanie się z nimi, przekazywanie im informacji, motywowanie ich do pracy czy wreszcie kontrolowanie osiąganych wyników.

[263] L. Pasieczny i in. (red.), *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981, s. 205.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Kierowanie polega na dobrowolnym lub wymuszonym ograniczaniu swobody działań ludzi. Wszystkie te działania prowadzić mają do takiej sytuacji, w której kierowani zachowywać się będą zgodnie z wolą kierującego[264]. Warunkiem urzeczywistniania kierowania jest władza, czyli możliwość wywierania wpływu na innych ludzi.

Dowodzenie, stanowiąc jedną z form kierowania w ogóle, ma jednocześnie wiele istotnych cech specyficznych odróżniających je wyraźnie od innych form kierowania zarówno pod względem przedmiotu, celów oraz środków, jak i przebiegu działania. Przede wszystkim ważne jest istnienia przeciwnika — także w odpowiedni sposób organizowanego, uzbrojonego i kierowanego. Dowodzenie musi również uwzględniać jego posunięcia, przewidywać je i z góry im przeciwdziałać[265].

Celem dowodzenia jest dominowanie nad przeciwnikiem, narzucenie mu woli — pobicie go[266]. Jako proces — zarezerwowane jest przede wszystkim dla organizacji wojskowych. W trochę innym zakresie dotyczy również organizacji policyjnych i innych (w tym także jednostek ratowniczych), prowadzących w sytuacjach kryzysowych szczególne operacje, w trakcie których dochodzi do zagrożenia zdrowia i życia. Z tego względu opiera się ono na dyscyplinie i bezwzględnym posłuszeństwie wykonawców. Dowodzenie występuje tam, gdzie mamy do czynienia z działalnością polegającą na bezpośrednim przygotowaniu zespołów do walki[267].

Dowodzenie wojskami jest procesem narzucania przez dowódcę swojej woli i zamiarów podwładnym. Dowódca — wspomagany przez swój sztab — planuje, organizuje, koordynuje i ukierunkowuje działania podległych mu wojsk przez użycie standardowych procedur działania i wszelkich dostępnych środków przekazywania informacji[268].

Dowodzenie będące specyficzną odmianą kierowania jest w swej treści procesem informacyjnym, który łączy zwykle takie funkcje organu kierującego, jak: uzyskanie niezbędnej informacji wyjściowej o kierowanym obiekcie i otaczającym go środowisku, powzięcie decyzji i zaplanowanie działań, postawienie zadań obiektowi kierowanemu i czuwanie nad

[264] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy dowodzenia,* Warszawa 2007, s. 12.
[265] A. Aponowicz, *Dowodzenie,* Warszawa 1961, s. 4.
[266] J. Kozioł, *Decyzje w dowodzeniu*, Warszawa 1998, s. 11.
[267] J. Białas, *Kierowanie siłami Policji w sytuacjach szczególnych*, Słupsk 1996, s. 11.
[268] J. Michniak (red.), *Metody i treść pracy zespołów funkcjonalnych na stanowiskach dowodzenia wojsk lądowych*, Warszawa 2000, s. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

sprawną ich realizacją[269]. Dowodzenie jest uprawnieniem do kompleksowego kształtowania wszystkich elementów gotowości i zdolności bojowej w odniesieniu do bezpośrednio i pośrednio podległych sił, a więc wszechstronnego przygotowania ich w czasie pokoju do wszelkiego rodzaju działań i do kierowania nimi w okresie pokoju, kryzysu i wojny.

Według NATO dowodzenie jest procesem, w ramach którego dowódca zmusza podwładnych do działania zgodnie ze swoją wolą i zamiarami. Obejmuje ono władzę i odpowiedzialność za użycie podległych mu sił i środków do wykonania zadania. Dowodzenie odbywa się w ramach zintegrowanego systemu dowodzenia, zarządzania (kierowania) i łączności — C^3 (*Command*, *Control and Comunication System*).

Według źródła zawartego w *AAP-6(U), Słownik pojęć i terminów NATO* pojęcie „dowodzenie" definiowane jest jako uprawnienie nadane osobie — dowódcy — wyznaczonej spośród stanu osobowego sił zbrojnych w celu kierowania, koordynacji i dowodzenia siłami zbrojnymi.

Dowodzenie jest postrzegane jako:

- władza — czyli prawo do wydawania rozkazów oraz ponoszenie za nie pełnej odpowiedzialności. Władza może być (w zależności od sytuacji) zróżnicowana;
- proces sprawowania dowodzenia — w którym dowódca wspomagany przez swój sztab realizuje czynności związane z planowaniem, organizowaniem, koordynacją działań i kierowaniem działaniami podległych sobie sił[270].

Dowodzenie odbywa się głównie za pomocą rozkazów, czyli poleceń o najwyższym stopniu kategoryczności i zobowiązania. Realizowane jest w warunkach dyscypliny zobowiązującej do najwyższego podporządkowania.

Na gruncie policyjnym dowodzenie, jako forma militarna kierowania, ma zastosowanie przede wszystkim w wypadkach działań zespołowych policji (oddziały zwarte policji). Z reguły występuje w sytuacjach kryzysowych lub w trakcie ćwiczeń i treningów.

Teoria dowodzenia w policji oparta jest na wzorcach zaczerpniętych z wojska. Oczywiście nie wszystkie elementy opisujące i charakteryzujące dowodzenie w siłach zbrojnych można zastosować w dowodzeniu policyjnym. Istnieje jednak wiele elementów spójnych. Policyjne prawa, reguły,

[269] W. Kulma, *Dowodzenie taktyczne* [w:] Z. Ścibiorek (red.), *Działania taktyczne wojsk lądowych*, Warszawa 1995, s. 197.

[270] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zasady, a także zhierarchizowane struktury dowodzenia są zbieżne z wojskowymi. To właśnie pozwala na wykorzystanie wiedzy wojskowej zdobytej w walce w ciągu wieków w działaniach policyjnych.

Oczywiście nie można bezwzględnie porównywać celów działania czy zadań dowódców wojskowych podczas realizacji działań militarnych z policyjnymi, gdyż ich charakter jest zupełnie inny. Jednakże pewne elementy, które prowadzą do sukcesu, do osiągnięcia postawionego wcześniej celu, są bardzo podobne, wręcz analogiczne.

Literatura policyjna opisująca teorię dowodzenia w policji jest niezwykle uboga. Tutaj kreowany jest model zarządzania z menadżerem na czele. Niemniej jednak bywają specyficzne sytuacje, w których policjant przełożony występuje w charakterze dowódcy.

W działaniach policyjnych nie przykłada się dużej wagi do wykorzystania teorii samego dowodzenia, bardziej bazuje się na przepisach, procedurach i algorytmach regulujących zadania, postępowanie czy obowiązki przełożonych. Wykorzystujące teorię dowodzenia działania policyjne z pewnością będą skuteczniejsze przede wszystkim w trakcie akcji czy operacji policyjnych.

Dowodzenie w policji to ukierunkowana, celowa działalność dowódcy, realizowana w ramach działań policyjnych, zapewniająca wysoką zdolność sił i środków policji do osiągnięcia celu tych działań oraz charakteryzująca się szczególnie sprawnym jednoosobowym podejmowaniem decyzji i ponoszeniem za nie odpowiedzialności, precyzyjnym rozdziałem i kontrolą przebiegu czynności[271].

Jak wskazuje powyższa definicja, istotnym elementem dowodzenia jest ponoszenie odpowiedzialności za podjęte decyzje. Zarówno w uwarunkowaniach wojskowych, jak i policyjnych dowódcy często tłumaczą się ze swoich poczynań nie tylko przed przełożonymi, lecz także w prokuraturze bądź w sądzie. Jest to niewątpliwie ta część procesu dowodzenia, która przesądza o zachowaniu dowódców.

Cechą łączącą definicje dowodzenia w wojsku i w policji jest złożoność sytuacji, która — dla osiągnięcia założonych celów — wymaga współdziałania rożnych rodzajów sił pod jednym kierownictwem.

Podobieństwa są zauważalne ponadto m.in. w:

- stosowaniu w wojsku i policji praw, reguł, zasad, wymagań dowodzenia,
- występowaniu zhierarchizowanych struktur dowodzenia,
- występowaniu przeciwnika (oczywiście i innym charakterze),

[271] Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- planowaniu,
- prowadzeniu szkoleń.

Różnice dotyczą:

- celu działań,
- środków używanych do walki,
- czasu prowadzenia działań,
- typu struktur — w wojsku są one stałe, w policji — powoływane doraźnie do wykonywania konkretnych działań;
- szybkości wydawania decyzji — w policji są one bardzo często podejmowane natychmiast; w wojsku najczęściej jest czas do zastanowienia się i przeanalizowania sytuacji,
- skali operacji — mniejsza skala operacji policyjnych niż operacji wojskowych; działania policyjne realizowane na terenie kraju mają charakter lokalny i przybierają postać interwencji lub akcji policyjnej. Uczestniczące w takich operacjach siły policyjne są zatem mniej liczebne.

Rolę dowodzenia w walce dostrzegano od najdawniejszych czasów. Organizowanie polowań czy tworzenie zabezpieczeń przed wrogami wymagało zarówno talentu, jak i pomysłowości oraz doświadczenia. Zalety te dawały gwarancję, że wódz wywiąże się ze swoich obowiązków. Na każdym poziomie rozwoju cywilizacji powstawały siły zbrojne, a nawet armie, skupiska i zbiorowości, które przekształcały się w organizmy większe, również wymagające kierowania[272].

Początek dowodzenia sięga czasów, gdy siły zbrojne miały charakter tymczasowych grup organizowanych na czas wojny (rozwiązywanych po jej zakończeniu). Na czele oddziałów stał dowódca wybierany przez radę starszych rodu/plemienia, sprawujący władzę tylko w okresie działań wojennych[273]. Miał on cechy wyróżniające go spośród reszty wojowników. Był odważny, sprawny fizycznie i silny. Ponadto wyróżniał się zdecydowaniem, przebiegłością, umiejętnością oceny sytuacji, wytrwałością, a nawet bezwzględnością. Te cechy predysponowały go do pełnienia funkcji wodza. Na nim jako strategu spoczywał obowiązek układania planów wojny i bezpośrednie dowodzenie. W czasie trwania wojny walczył w pierwszym szeregu, dając przykład pozostałym, ale nie mając już większego wpływu na kierowanie przebiegiem starcia[274].

---

[272] B.R. Kuc, *Od zarządzania do przywództwa*, Warszawa 2004, s. 46.

[273] J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. II wojna światowa i współczesność*, Warszawa 1986, s. 360.

[274] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 18.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Pierwsze dzieła dotyczące sposobów przygotowania i prowadzenia wojny powstały w Chinach w ok. VI w. p.n.e. Teoria sztuki wojennej została zawarta w tzw. Siedmioksięgu oraz traktatach *Sztuka wojny* Sun Tzu i *Księgi wojny* Wu Tsu[275]. Wiele ich treści zachowało aktualność do obecnych czasów. Stanowią przykład wysokiego poziomu wiedzy strategicznej, taktyki działania i dowodzenia. W ciągu wieków powstawały liczne prace teoretyczne zawierające wskazówki i zalecenia dotyczące sztuki wojennej, mające wkład w rozwój teorii dowodzenia. Do najważniejszych należą m.in.: *Książę* Niccolo Machiawellego i *Rada sprawy wojennej* hetmana Jana Tarnowskiego[276]. W późniejszych czasach największe dzieła sztuki wojennej powstały w okresie wojen napoleońskich: *O wojnie* Carla von Clausewitza, *Zarys sztuki wojennej* Henriego Jominiego. Kolejne prace istotne z punktu widzenia rozwoju sztuki wojennej to *Zasady sztuki wojennej* Ferdynanda Focha, *Sztuka wojenna w warunkach nowoczesnej wojny* generała Stefana Mosóra[277].

Zmiany w sztuce dowodzenia warunkowane były coraz liczniejszymi i dłuższymi wojnami. Wraz ze wzrostem liczebności armii powiększały się i różnicowały zadania dowodzenia, rozbudowywały się struktury organizacyjne, powstawały pierwsze sztaby. Jeden dowódca nie był już w stanie dowodzić i jednocześnie brać udziału w bitwie. Dochodziło planowanie i organizacja walki, troska o zaopatrzenie, zakładanie obozów warownych, zdobywanie informacji o przeciwniku, kierowanie produkcją broni i sprzętu wojennego, zapewnianie transportu i utrzymywanie łączności. O sukcesach na polu walki decydowały fachowe umiejętności dowódców i oficerów sztabu na każdym szczeblu dowodzenia. Szkolnictwo wojskowe rozwijało się. Armie wymagały szkolenia i nieustannych ćwiczeń przygotowujących do wojny[278].

Współczesne kształtowanie teorii dowodzenia zauważalne staje się na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w.

Dla naszego kraju najważniejszym impulsem będącym w zasadzie przełomem w rozwoju teorii dowodzenia stało się wstąpienie Polski do Sojuszu Północnoatlantyckiego — 12 marca 1999 r. Zmiany dotyczyły spełnienia zobowiązań oraz zapewnić miały właściwe funkcjonowanie Sił

[275] L. Wyszczelski, *Teoria sztuki wojennej w poglądach najwybitniejszych przedstawicieli powszechnej myśli wojskowej na przestrzeni wieków* [w:] M. Krauze, B. Szulc (red.), *Sztuka wojenna*, Toruń 2000, s. 29.

[276] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 21.

[277] Tamże, s. 24–26.

[278] Por. tamże, s. 19–20.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Zbrojnych RP zarówno w wymiarze narodowym, jak i wielonarodowych połączonych operacji sojuszniczych[279].

Analizując rozwój sztuki wojennej można więc stwierdzić, że właściwe dowodzenie zawsze jest niezwykle istotne w uzyskaniu powodzenia i zwycięstwa.

Elementem odgrywającym decydującą rolę w systemie dowodzenia jest człowiek (dowódca), który zostaje wyznaczony do pełnienia funkcji związanej z kierowaniem zespołami żołnierzy. Dowódca to żołnierz stojący na czele różnego rodzaju sił zbrojnych, związku taktycznego, oddziału lub pododdziału albo powołanego doraźnie zespołu zadaniowego. W stosunku do podległych żołnierzy posiada on określone prawa, które polegają m.in. na wydawaniu rozkazów oraz sprawowaniu nadzoru nad ich wykonaniem. Jest organizatorem działań bojowych podległych wojsk oraz dowodzi wojskami podczas ich trwania. W czasie pokoju dowódca wydaje dyrektywy lub rozkazy wyznaczające zadania, ustalające tok służby, strukturę i pracę komórek organizacyjnych, pełnienie obowiązków lub sprawowanie określonych funkcji przez żołnierzy[280].

Jako stanowisko etatowe dowódca występuje również w Policji czy w Straży Pożarnej. Ogólnie można powiedzieć, że jest to osoba posiadająca odpowiednie kwalifikacje i umiejętności, która — na podstawie odpowiednich przepisów — ma prawo do wydawania poleceń podległym pracownikom.

Miejsce dowódcy w hierarchii (jego stopień wojskowy bądź służbowy) sprawia, że jest on jakby poza grupą. Autorytet jest mu nadany z góry — w związku z funkcją. Nie musi się on o niego specjalnie starać.

Dowódca/kierownik, w celu realizacji otrzymanego zadania, planuje wykorzystanie zasobów, organizuje strukturę, która wykona zaplanowane działania, motywuje podwładnych do realizacji zadania oraz kontroluje stan jego realizacji[281]. Efektem pracy kierownika jest zatem sprawne i skuteczne wykonanie zadania, ponadto satysfakcja z pracy jego podwładnych i osobiste zadowolenie z wykonanego przedsięwzięcia[282].

Sprawne wypełnianie obowiązków, wykonywanie funkcji kierowniczych czy organizacyjnych jest uwarunkowane posiadaniem określonych

[279] Tamże, s. 27.

[280] M. Laprus (red.), *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979, s. 90.

[281] T. Majewski, *Kierownik — dowódca w organizacji. Zadania, czynności, umiejętności*, Warszawa 2003, s. 10.

[282] Z. Ścibiorek, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w praktyce*, Warszawa 2001, s. 27–29.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

kwalifikacji i umiejętności. Kierownik/dowódca, który posiadł umiejętności i chce je wykorzystywać, potrafi mniejszym nakładem sił i środków wykonać otrzymane zadania i jednocześnie uwzględnić indywidualne potrzeby swoich podwładnych. Umiejętności są warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu dowódcy. Są kategorią odnoszącą się do zdolności w zastosowaniu wiedzy w sposób praktyczny.

Wyróżniamy trzy podstawowe rodzaje umiejętności potrzebne każdemu kierownikowi:

- merytoryczne — odnoszą się do wiedzy ogólnej i właściwego posługiwania się sprzętem (urządzeniami, narzędziami), stosowania procedur oraz metod. Są to umiejętności typowo specjalistyczne, które dotyczą wykorzystania wiedzy z zakresu taktyki, dowodzenia, organizacji i zarządzania;
- społeczne — dotyczą współpracy z innymi ludźmi (przełożonymi i podwładnymi). Polegają na zrozumiałym przekazywaniu zadań, skutecznej wymianie informacji, uzyskiwaniu informacji zwrotnych. Jest to również słuchanie podwładnych, sprawiedliwe ich ocenianie, zachęcanie do pracy, chwalenie osiągnięć i życzliwe wskazywanie błędów. Kierownik powinien także dbać o rozwój zawodowy swoich podwładnych, mając świadomość, że praca dla większości z nich jest nie tylko źródłem gratyfikacji materialnych, ale również miejscem, gdzie zaspokajane są ich indywidualne potrzeby;
- koncepcyjne — dotyczą umysłowej zdolności kierownika do koordynacji oraz ukierunkowywania działalności organizacji dotyczącej planowania działań, a także formułowania zadań i stawiania ich podwładnym. Związane są z myśleniem abstrakcyjnym w kategoriach prognozowania i programowania działań strategicznych dotyczących rozwoju organizacji i jej związków z otoczeniem[283].

Do wymienionych podstawowych umiejętności kierowniczych R.W. Griffin dodaje kolejne umiejętności: komunikowania się, decyzyjne, gospodarowania czasem[284].

Ponadto dowódca/kierownik powinien posiadać określoną wiedzę, zdolności i cechy osobowości oraz chęci do zdobywania tej wiedzy i jej wykorzystania[285]. Utrwalona, nieustannie doskonalona i uzupełniana wiedza

[283] T. Szankin, *Strukturalne ujęcie organizacji instytucji* [w:] A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, Szczytno 2007, s. 86.

[284] R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004, s. 19–22.

[285] J. Penc, *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków 2000, s. 18–21.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

może być podstawą właściwego postępowania dowódcy w trudnych sytuacjach[286].

Dowódca musi wyróżniać się inteligencją rozumianą jako zdolność do przystosowywania się. To dzięki niej jest on w stanie ciągle się uczyć i wyciągać wnioski. Charakteryzować się powinien zdolnością myślenia, m.in. wyobraźnią operacyjno-taktyczną, a także umiejętnością przewidywania skutków swoich decyzji i rozkazów oraz zdolnością pokonywania barier procesu decyzyjnego. Od kierowników oczekuje się działania szybkiego i sprawnego, kompetencji w podejmowaniu decyzji i skuteczności.

Kolejnym typem zasobu umiejętności dowódcy jest doświadczenie, czyli ogół wiadomości zdobytych na podstawie obserwacji i przeżyć, znajomości życia, rzeczy i ludzi[287]. Pozwala ono zidentyfikować potencjalne zagrożenie i podjąć szybką decyzję, dzięki której udałoby się ograniczyć ryzyko. Z doświadczeniem związana jest intuicja dowódcy. Polega ona na wykorzystywaniu wcześniejszych doświadczeń do rozpoznawania prawidłowości określających charakter danej sytuacji[288]. Jest pochodną umiejętności rozpoznawania sytuacji i pozwala określać na tej podstawie dalszy tok postępowania. Daje możliwość automatycznego korzystania z bogatego wachlarza prawidłowości znanych dowódcy. Im bardziej doświadczony jest człowiek, tym lepsze i bardziej precyzyjne są jego przewidywania. Doświadczenie pozwala szybciej dostrzegać problemy, szanse i możliwości[289]. Ponadto pomaga ocenić typowość lub nietypowość danej sytuacji. Mechanizm ten pozwala zauważyć, kiedy schemat ulega zmianie, w którym momencie przewidywania przestają się sprawdzać[290]. Umiejętność owa w znacznym stopniu determinuje zachowanie dowódcy, a także jego odporność na stres.

W trakcie działań dowódca musi umieć być spokojnym i opanowanym, zachować przytomność umysłu i być w stanie skupić się na ocenie położenia oraz wyciągnąć z niego wnioski. Jest to niezbędne do podjęcia właściwych w danej sytuacji racjonalnych decyzji. Czas na podjęcie decyzji często jest ograniczony.

Doświadczeni dowódcy potrafią wykonywać bardzo dobre posunięcia także pod presją czasu.

---

[286] A. Aponowicz, *Dowodzenie…*, wyd. cyt., s. 6.

[287] K.J. Pastuszczak (red.), *Popularna encyklopedia powszechna*, t. 4, Kraków 1995, s. 152.

[288] G. Klein, *Sztuka podejmowania decyzji*, Gliwice 2010, s. 50–52.

[289] Tamże, s. 149.

[290] Tamże, s. 178.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Jednak doświadczenie i zbyt duża pewność siebie czy też nadmierna wiara we własne umiejętności mogą doprowadzić do działania schematycznego i spowodować złą ocenę sytuacji oraz podejmowanie błędnych decyzji. Nawet bardzo podobne sytuacje mogą wszak różnić się uwarunkowaniami, do których każdorazowo i indywidualnie powinno się dostosowywać działanie.

Pożądane jest także, aby dowódca nie był tylko dobrym organizatorem pracy zespołu, ale stawał się również przywódcą, osobą zdolną wywierać wpływ na podwładnych, potrafiącą ich sobie zjednać. Powinien umieć entuzjastycznie przedstawić wizję i cele wspólnego działania, skutecznie pobudzić podwładnych do sprawnej realizacji zadań.

Kierownik/dowódca powinien posiadać także poczucie własnej wartości. Ludzie tego pozbawieni często się boją, stresują się, nie są w stanie podjąć decyzji, a nawet świadomie unikają ich podejmowania. Często mają trudności w skoncentrowaniu się na szukaniu rozwiązań danego problemu, łatwiej się denerwują, obrażają, przez co wchodzą w spory i konflikty. Wynikiem tego jest słaba efektywność pracy, na co dowódca nie może sobie pozwolić[291].

Dowódcy nieustannie są obserwowani, a ich działania są wnikliwie analizowane, szczególnie przez ich podwładnych. Atutem dowódcy, są jego gruntowne wykształcenie, wysoka sprawność fizyczna oraz jego wygląd zewnętrzny. Negatywnie odbierane są te cechy zachowania i działania dowódcy, które mogą potęgować u podwładnych niepewność sytuacji, trudności w osiągnięciu zaplanowanego celu, a przede wszystkim powodować u nich brak poczucia bezpieczeństwa w trakcie działania. Krytycznie więc będzie oceniany niepokój dowodzącego, jego dezorientacja, zdenerwowanie, subiektywne poczucie niemożności działania, a w skrajnej postaci strach.

Niedopuszczalne są również negatywne cechy innej natury, przejawiające się najczęściej w zachowaniu i postawie dowódcy w stosunku do podwładnych. Zalicza się do nich: wulgarność i agresję werbalną, nerwowość, krzykliwość, poniżanie, przesadną pychę, niedostępność, wydawanie nieprzemyślanych rozkazów i zarządzeń. W stosunku do przełożonych zaś: uniżoną grzeczność, bezmyślne przytakiwanie, schlebianie, chęć przypodobania się za wszelką cenę, brak własnego zdania, wyolbrzymianie swoich zasług, a w przypadku niepowodzenia — wykazywanie nieudolności i winy innych, najczęściej „złych" podwładnych[292].

---

[291] J. Kardas, *Zasoby osobowe podstawowym aktywem organizacji* [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność kierowania (dowodzenia),* Warszawa 2005, s. 69.

[292] K. Nożko, *Walka o przewagę*, Warszawa 1985, s. 229.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Omawiając problem dowodzenia, nie można pominąć pojęć przywództwa i przywódcy (szczególny rodzaj kierownika, który ma bezpośredni związek z zachowaniami organizacyjnymi). Przywódca to osoba mająca duży wpływ na podwładnych, którzy wykonują polecenia pożądane przez szefa ze względu na więzi, jakie ich łączą (dzięki jego predyspozycjom psychicznym, osobowym, a nie autorytetowi formalnemu lub zajmowanej pozycji). Przywództwo charakteryzuje się wyjątkowymi cechami osoby, której inni skłonni są zaufać i podporządkować się dobrowolnie. Można powiedzieć, że dana osoba cieszy się w wybranej grupie społecznej autorytetem, a jej władza jest akceptowana. Przywódca pracuje wewnątrz grupy i realizuje cel wspólnie z zespołem.

2.2. Style dowodzenia

Każdy przełożony wpływa na swoich podwładnych na wiele sposobów, stosując określone techniki kierowania, czyli zbiory bodźców. Sposób oddziaływania jest definiowany jako styl kierowania — dowodzenia[293].

Charakteryzując style kierowania, najczęściej zwraca się uwagę na sposób stawiania zadania podwładnym i kontrolę jego wykonania, dystans między kierownikiem a podwładnymi, dbałość kierownika o dobrą atmosferę w grupie, sposób motywowania podwładnych przez zwierzchników oraz poziom udziału podwładnych w procesie decyzyjnym.

W teorii organizacji i zarządzania istnieje wiele typologii stylów kierowania. Pierwszego podziału stylów kierowania dokonał James Alexander Campbell Brown[294]. Wyróżnił on trzy style: autokratyczny, demokratyczny i nieingerujący, jednak najczęściej opisywane są dwa alternatywne style, tj. autokratyczny (dyrektywny) i demokratyczny (integratywny)[295]. Pionierami badań nad stylami kierowania byli Ronald Lippit i Ralph K. White.

Styl autokratyczny charakteryzuje się tym, że decyzje są podejmowane jednoosobowo, kierowanie grupą odbywa się za pomocą poleceń służbowych, podwładni nie mają swobody, a w kontaktach między nimi a kierującym jest duży dystans. Podstawą tego stylu jest komenderowanie, koordynowanie i kontrolowanie.

---

[293] T. Strzelecki, *Organizacja pracy,* Warszawa 1995, s. 76.

[294] C. Sikorski, *Sztuka kierowania*, Warszawa 1986, s. 115.

[295] M. Mroziewicz, *Style kierowania i zarządzania. Wybrane koncepcje*, Warszawa 2005, s. 103.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W procesie kierowania dominują takie elementy jak: polecenie, władza, autorytet, szczegółowe instrukcje. Styl ten powinien być kojarzony z orientacją na zadania, co obejmuje drobiazgowe, instrukcyjne wręcz stawianie zadań wykonawcom.

W stylu autokratycznym brakuje nawyków delegowania, władza jest scentralizowana. Dominuje inicjowana przez kierownika komunikacja jednostronna. Jednoosobowe podejmowanie decyzji przez kierownika powoduje często wyraźną alienację podwładnych, którzy nie identyfikują się z głębszymi celami organizacji. Może to być szczególnie niebezpieczne w przypadku sytuacji kryzysowych[296].

System kontroli jest silnie rozbudowany, kierownik/dowódca chce o wszystkim decydować sam, nie pozostawiając żadnej swobody podwładnym. Określa cel i podaje sprecyzowany sposób wykonania zadania, bez możliwości wprowadzenia przez podwładnych własnych pomysłów. Ich rola sprowadza się do bezdyskusyjnego wykonywania poleceń, a w konsekwencji do „robotyzacji" działań. Dowódca autokrata pomija dowódców niższego szczebla — sam decyduje o najdrobniejszych sprawach.

Autokratyczne kierowanie ma wiele zalet: umożliwia władcze panowanie nad całością działań, zapewnia krótki czas podejmowania decyzji, pozwala na precyzyjne wskazanie osób odpowiedzialnych za realizację konkretnego działania, daje możliwość sprawnej koordynacji zadań dobrze ustrukturalizowanych. Nie wymaga od kierownika dużych zdolności interpersonalnych. Posiada ono jednocześnie wiele wad: wymaga od kierownika znajomości technicznych szczegółów działań podwładnych, precyzyjnego wyznaczania zadań, powoduje konieczność nadmiernego rozbudowywania systemu nadzoru. Może też wpływać negatywnie na podwładnych: ogranicza ich twórczą inwencję i zaangażowanie, a nawet zwalnia od odpowiedzialności. Nie umożliwia pełnego wykorzystania wiedzy oraz umiejętności zdobytych już wcześniej przez pracowników i nie stwarza możliwości rozwoju nowych. Styl ten cechuje wysokie nastawienie na zadania i niskie nastawienie na ludzi[297].

Przełożony koncentruje się na tym, co i w jaki sposób ma być wykonane oraz na kontroli przebiegu prac. Sam ustala cele grupy i zadania prowadzące do ich osiągnięcia. Sam przydziela pracę członkom grupy stosownie do ustalonych celów, lecz obojętne są mu cele i oczekiwania członków

[296] A. Bednarski, J. Szendlarek, *Wprowadzenie do teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 1997, s. 161.

[297] M. Mroziewicz, *Style…*, wyd. cyt., s. 117.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

organizacji, a także ich stosunek do pracy. Styl autokratyczny ogranicza się do tego, że przełożony definiuje pożądane zachowania, określa nagrody i kary, ocenia postępowanie podwładnych oraz wymierza sankcje, nie mieszając się do osobowości podwładnych[298].

Styl demokratyczny zakłada otwarte relacje typu przełożony–podwładny. Uwzględnia wkład i inwencję podwładnych w ustalaniu celów oraz określaniu sposobów działania. Sieci komunikacyjne są zazwyczaj zdecentralizowane, a porozumiewanie się jest pełne i dwustronne.

Styl demokratyczny wymaga od kierownika dużych umiejętności interpersonalnych[299]. Kierownik dąży do wyeliminowania barier utrudniających wzajemne komunikowanie się. Zabiega o dobre stosunki międzyludzkie i stosuje delegowanie uprawnień na szczeble dysponujące największą wiedzą o danym problemie, dzięki czemu może zająć się sprawami najistotniejszymi i przyjąć strategiczną orientację działania.

Przełożony zwykle jest serdeczny, otwarty, ugodowy, okazuje zaufanie, tłumaczy swoje decyzje, zachęca ludzi do uczestniczenia w procesie decyzyjnym. Taki przywódca ma skłonność do dość pozytywnego oceniania najmniej pożądanego pracownika. Styl ten jest z zasady nastawiony na ludzi, czyli otwarty na udział w procesie kierowania wszystkich podmiotów zaangażowanych w realizację zadań. Jest bardzo użyteczny w przypadku kompetentnego, doświadczonego zespołu.

Demokratyczny styl kierowania oparty jest na zmniejszonej ingerencji kierowników w zakres pracy podwładnych, stosowaniu „lekkiego" nadzoru oraz zwiększaniu samodzielności podwładnych w wykonywaniu zadań organizacyjnych, a także na stosowaniu przez nich samokontroli. Kierownik nie ingeruje nadmiernie w pracę zespołu, lecz cały czas obserwuje jego działania.

Przełożony nie interesuje się szczegółami i „drobiazgami". Podwładnych motywuje, przekonując ich i z nimi dyskutując, a nie rozkazując im. Jest otwarty na krytyczne uwagi podwładnych, aby w uzasadnionej sytuacji zmieniać swój sposób postępowania. Niezbędne jest w tym przypadku szczególnie silne poczucie zespołowej współodpowiedzialności za podjęte decyzje i działania[300].

Kierowanie demokratyczne wzmaga u podwładnych zaangażowanie i identyfikowanie się z organizacją oraz poczucie odpowiedzialności

[298] R.A. Weber, *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996, s. 164.

[299] W. Trzcińska, *Przywództwo i dynamika procesów grupowych* [w:] A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy*…, wyd. cyt., s. 117.

[300] A. Bednarski, J. Szendlarek, *Wprowadzenie*…, wyd. cyt., s. 162.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

za realizowane działania, umożliwiając jednocześnie pełne wykorzystanie umiejętności i wiedzy pracowników.

Do wad demokratycznego stylu kierowania należą:

- wydłużenie czasu potrzebnego na podejmowanie decyzji i wiążące się z tym często zwiększenie kosztów;
- niebezpieczeństwo chaosu przy działaniach wymagających koordynacji.

W teorii organizacji i zarządzania występują różne odmiany stylu autokratycznego i demokratycznego:

- styl perswazyjny (nakłaniający) — którego cechą jest ograniczony kontakt przełożonego z podwładnymi. Nadzorujący sam podejmuje decyzję, ale dostrzega potrzebę przekonania do niej podwładnych;
- styl konsultujący (konsultatywny) — istotą takiego postępowania jest zasada, że przed każdorazowym podjęciem decyzji kierownik konsultuje się z podwładnymi i zasięga ich rady;
- styl partycypacyjny (współuczestniczący) — zakłada, że decyzje w organizacji podejmowane są w ścisłej współpracy między przełożonym a podwładnymi. Opiera się na pełnym zaufaniu i prowadzi do faktycznego współzarządzania zespołem. Dowódca tylko określa problem i jego założenia, a warianty działania są opracowywane wspólnie. Członkowie grupy są w równym stopniu obarczani zarówno odpowiedzialnością, jak i udziałem w korzyściach uzyskiwanych w wyniku działań zespołowych. Udział w kierowaniu stanowi podstawowy czynnik motywujący podwładnych do angażowania się w pracę dla dobra grupy, zapewniający integrację zespołu z całą organizacją. W stylu partycypacyjnym kierownictwo powinno dawać podwładnym pełną informację o wszystkich swoich poczynaniach, a także zapewnić nieograniczoną kolegialność w załatwianiu spraw osobowych oraz swobodę udziału każdego pracownika w zebraniach zespołu kierowniczego[301];
- styl nieingerujący — charakteryzuje się pozostawieniem członkom grupy dużej swobody w planowaniu i organizowaniu działań. Przełożony stara się samodzielnie nie podejmować żadnych decyzji;
- styl instruktażowy — cechuje go założenie, że podwładny w zasadzie nie odpowiada za wynik, a jedynie za sposób działania. Kontrola wykonania zadania ma charakter rygorystyczny. Kierownik stosuje ostre kary. Wymiar nagród i kar jest uzależniony od określonego poziomu produkcyjnego pracownika;

[301] M. Mroziewicz, *Style…*, wyd. cyt., s. 108.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- styl zadaniowy — sposób realizacji zadania pozostawiony jest wykonawcy. Dla przełożonego ważny jest wynik działania, a nie sposób wykonania. Styl ten charakteryzuje się rezygnacją z rygorystycznego przekazywania pracownikom opracowanej z góry instrukcji działania, a co za tym idzie — z bezwzględnej kontroli jej przestrzegania. Istotą tego stylu jest także występowanie przełożonego w roli doradcy. Ponadto dopuszczalne jest popełnienie błędu przez podwładnego, co można tłumaczyć pozostawioną mu swobodą w wyborze sposobu działania. Kierownik czynnie angażuje się w sferę kształtowania postaw swoich podwładnych. Styl ten opiera się na pełnym zaangażowaniu pracownika w wykonanie zadania[302];
- jeszcze większą swobodę przełożony pozostawia podwładnym, stosując delegujący styl dowodzenia. Określa wówczas tylko cel. Decyduje o wypracowanym przez podwładnych sposobie działania, na końcu kontroluje tylko jego efekt. Nie przeszkadza podwładnym w realizacji zadań, ograniczając się wyłącznie do oceny skutków.

Każdy z zaprezentowanych stylów ma pewne wady i zalety. Trudno o złoty środek. Największą zaletą stylu autorytarnego jest szybkość reakcji, czyli krótki czas od postawienia zadania przez przełożonego dowódcy — do jego realizacji. Rozwiązanie problemu będzie w tym przypadku bardzo bliskie wizji dowódcy. Z drugiej strony, dowódca — nie konsultując się z nikim — zyskuje na czasie. Może jednak nie uwzględnić okoliczności, na które ktoś inny zwróciłby uwagę. Skutkiem tego może być błędna decyzja.

Z odwrotną sytuacją mamy do czynienia w wypadku stylu demokratycznego, którego największą zaletą jest zaangażowanie podwładnych rozumiane jako ich duża kreatywność, chęć osiągnięcia zakładanych celów, pracowitość i solidność. W konsekwencji wykorzystanie tych cech będzie prowadziło do lepszego planowania oraz — co się z tym wiąże — do wykonywania zadania na wyższym poziomie. Jednocześnie takie rozwiązanie również jest obarczone ryzykiem podjęcia błędnej decyzji[303].

Przybierając pewien styl dowodzenia, należy mieć świadomość, że uniwersalne rozwiązania nie zawsze się sprawdzają, gdyż — w zależności od sytuacji — skuteczne okazują się różne style kierowania[304].

---

[302] M. Mroziewicz, *Style*…, wyd. cyt., s. 106.

[303] A. Kozłowski, *Style dowodzenia*, „Przegląd Wojsk Lądowych" 2010, nr 7, s. 49.

[304] T. Tyszka, T. Zaleśkiewicz, *Racjonalność decyzji,* Warszawa 2001, s. 46.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Istotny wpływ na wybór stylu kierowania ma czas[305]. Do momentu podjęcia decyzji optymalny wydaje się styl demokratyczny, a po podjęciu decyzji — style autorytarny lub delegujący[306].

Zastosowanie odpowiedniego stylu dowodzenia korzystnie wpływa na wykonanie zadania. Skuteczność uzależniona jest jednak od umiejętności wyboru stylu kierowania pasującego do typu osobowości kierownika i jego podwładnych[307].

Możliwość wykonania skomplikowanych zadań zwiększa się wraz z profesjonalizmem wykonawców. Dowódca, mając podwładnych profesjonalistów, ma większe możliwości zastosowania stylu demokratycznego czy delegującego. Dowodząc mało kompetentnym zespołem, skazany jest natomiast w zasadzie na styl autorytarny i ewentualnie demokratyczny.

2.3. Funkcje dowodzenia

Każdy z dowódców ponosi odpowiedzialność za własne działanie służbowe oraz działanie swoich podwładnych. W związku z tym pełni on określone funkcje, do których należą: planowanie, organizowanie, kierowanie (motywowanie) i kontrolowanie[308]. Do funkcji uzupełniających zalicza się natomiast: decydowanie, koordynowanie oraz informowanie. Traktowane są one jako fazy następujących po sobie funkcji cząstkowych tworzących proces, niejako pasmo zdarzeń powiązanych przyczynowo[309].

Funkcje procesu dowodzenia definiowane są jako celowe działania składające się z zespołu w różnym stopniu powiązanych ze sobą czynności wykonywanych przez członków sztabu, dowódców operacji, podoperacji, odcinków, grup itp. Umożliwiają one nadawanie i stałe utrzymywanie raz obranego kierunku funkcjonowania organizacji. Ich stosowanie w praktyce zapewnia sprawność działania zespołowego[310].

Sprawne zarządzanie (dowodzenie) organizacją wymaga przemyślanego zaplanowania, które rzutuje na dalsze jej działanie. Funkcja planowania jest procesem polegającym na świadomym ustalaniu kierunków działania

[305] R.A. Weber, *Zasady*…, wyd. cyt., s. 83.
[306] A. Kozłowski, *Style…,* wyd. cyt., s. 51.
[307] T. Strzelecki, *Organizacja*…, wyd. cyt., s. 99.
[308] R.W. Griffin, *Podstawy*…, wyd. cyt., s. 39.
[309] M. Strzoda, *Wybrane terminy w zakresie dowodzenia i zarządzania*, Warszawa 2002, s. 26.
[310] Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach[311].

Planowanie jest projektowaniem przyszłości, jakiej pragnie organizacja, i skutecznych środków jej realizacji[312]. Na tej podstawie tworzony jest harmonogram działania, który układa się w kolejności czasowej i rozmieszczeniu przestrzennym[313]. Jego celem jest także przygotowanie działań mających na celu wyeliminowanie różnic między stanem obecnym a pożądanym[314].

Planowanie określa warianty działania, współdziałania, koordynowania i pozyskiwania zasobów. Oparte jest na identyfikacji i analizie aktualnych warunków działania oraz przewidywaniu przyszłych, oczekiwanych. Oznacza to m.in. przewidywanie liczby policjantów o określonych kwalifikacjach, niezbędnych do realizacji wytyczonych celów i zadań.

Efektem planowania, w zależności od szczebla dowodzenia i specyfiki operacji policyjnej, są plan główny (dowódcy operacji) i plany pomocnicze (dowódców podoperacji). Są one wyznacznikami tworzenia struktury działania oraz racjonalizowania procesów koncepcyjnych i wykonawczych na kolejnych, niższych szczeblach dowodzenia[315]. Plany muszą być ze sobą zintegrowane, aby przyczyniały się do podejmowania trafnych decyzji, osiągania zamierzeń oraz bieżącej kontroli ich realizacji.

Plan stanowi przewodnik lub mapę, gdzie podany jest kierunek, zasoby oraz działania potrzebne do osiągnięcia pożądanego celu lub zakończenia. Zawiera „zbiór informacji sterujących wykonaniem zadań przez poszczególne komórki organizacyjne"[316].

W związku z tym, że przeznaczony jest głównie dla wykonawcy, korzystanie z niego powinno być łatwe ze względu na jego przejrzystość i czytelność. Przy dobrym podziale oraz przystępnym przekazaniu zadań podwładni będą mieć jasność, w jaki sposób powinni działać. Odpowiednie przygotowanie sprawia, że dowodzenie najbardziej skomplikowaną operacją nie musi sprawiać większych problemów. Czynności procesu

---

311 A. Chrostowski, P. Szczepankowski, *Planowanie* [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 178.

312 J. Penc, *Strategiczny system zarządzania*, Warszawa 2000, s. 32.

313 J. Leon, J. Frąckiewicz, *Poradnik sprawnego i efektywnego kierowania*, Warszawa 2000, s. 77.

314 Z. Ścibiorek, *Ludzie — cenny kapitał organizacji*, Toruń 2004, s. 18.

315 T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *Planowanie w organizacji*, Warszawa 2003, s. 34.

316 Tamże, s. 9.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

planowania działań powinny być na tyle proste, aby zapewnić właściwe funkcjonowanie kontroli i rozpoznania oraz systemu dowodzenia[317].

Plan powinien też być wykonalny, racjonalny, kompletny, komunikatywny, spójny i elastyczny. Dzięki tym cechom możliwe jest przeprowadzenie koniecznych zmian w trakcie jego realizacji, gdy nie sprawdzają się prawdopodobne (przewidywane) scenariusze zagrożeń. Dobry plan powinna również cechować odpowiednia szczegółowość oraz założenie niezbędnych rezerw[318].

Proces planowania składa się z kilku etapów, których właściwe przeprowadzenie pozwoli na prawidłową realizację postawionych wcześniej celów.

Pierwszym etapem planowania jest postawienie celu działania. Cel jest określany przedmiotowo i podmiotowo. Jest to przyszły, pożądany stan rzeczy, możliwy i przewidziany do osiągnięcia w określonym przedziale czasu lub terminie[319].

W zależności od szczebla dowodzenia wyróżnia się cele:

- strategiczne — opracowywane przez naczelne kierownictwo. Wyznaczają one kierunki działania organizacji. Często określane są w kategoriach jakościowych. Wywierają długofalowy wpływ na funkcjonowanie organizacji i powinny zawierać zestaw najlepszych rozwiązań prowadzących do realizacji jej podstawowych celów;
- taktyczne — to środki prowadzące do osiągnięcia celów strategicznych. Formułowane są przeważnie w kategoriach ilościowych;
- operacyjne — służą do regulacji i kontroli osiąganych wyników oraz koordynacji działalności bieżącej w krótkich okresach. Formułowane są szczegółowo i przyjmują postać zadań wyznaczanych na najniższych poziomach zarządzania[320].

W przypadku operacji policyjnych cel strategiczny (główny) jest niezmienny, gdyż działania muszą zawsze zmierzać do ochrony życia, zdrowia i mienia oraz zapewnić bezpieczeństwo i porządek publiczny. Dodatkowe cele szczegółowe są wyznaczane już dowódcom poszczególnych podoperacji. Niezrealizowanie zadania cząstkowego może utrudnić lub uniemożliwić osiągnięcie celu (wykonanie zadania) przez ich przełożonego.

---

[317] Prostota w działaniu stanowi podstawę sukcesu, ale jak stwierdził Carl von Clausewitz: „W strategii jest zatem wszystko proste, ale nie jest jeszcze przez to samo zbyt łatwe", C. von Clausewitz, *O wojnie. Księga 3*, Lublin 1995, s. 161.

[318] J. Koziński, *Planowanie jako funkcja zarządzani*a [w:] M. Przybyła (red.), *Organizacja i zarządzanie*, Wrocław 2001, s. 125–127.

[319] L.J. Krzyżanowski, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Warszawa 1999, s. 248.

[320] T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *Planowanie…,* wyd. cyt., s. 18–19.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Potrzeba komunikowania i uświadamiania podwładnym celu ich działania (zarówno głównego, jak i pośrednich) występuje wtedy, gdy stawia się nowe zadania; osiągnięcie celu głównego jest uzależnione od osiągnięcia celów pośrednich lub gdy istnieje przypuszczenie, że cel działania nie jest dostatecznie rozumiany czy też może być różnie interpretowany.

Kolejną czynnością planowania jest ocena sytuacji, czyli szczegółowa analiza przyszłego zadania. To właśnie analiza wskazuje, co i w jakim celu należy wykonać, aby zrealizować otrzymane zadanie. Dowódca może przeprowadzić analizę zadania samodzielnie lub metodą „burza mózgów" — przy pomocy szefa sztabu lub innych wybranych osób funkcyjnych. W warunkach policyjnych analizę i ocenę zadania przygotowuje sztab dowódcy operacji.

Planowanie powinno się rozpocząć dopiero po skrupulatnym zebraniu informacji. Niezbędne jest więc zarówno wcześniejsze posiadanie wystarczającej ilości informacji o przeciwniku (czynniki osobowe), jak i uważne identyfikowanie innych elementów, które w różny sposób — pozytywnie bądź negatywnie — wpływać mogłyby na realizację otrzymanego zadania. Dopiero taka wiedza pozwala na szczegółową ocenę.

Istotą oceny przeciwnika jest przewidywanie najbardziej prawdopodobnego w danej sytuacji scenariusza sposobu jego działania. Należy poddawać analizie jego zamiary, możliwości dokonywania przez niego manewru. Z tego względu ważne są również informacje na temat cech osobowych przywódcy (o ile są komukolwiek znane), aby przewidywać jego ruchy.

Głęboka i wszechstronna ocena sił własnych umożliwia dokonanie obiektywnego porównania z siłami przeciwnika i określenie stosunku sił. Pozwoli to ustalić najskuteczniejsze sposoby uzyskania przewagi ilościowej i jakościowej nad stroną przeciwną.

Ocena sytuacji obejmuje także obszar z punktu widzenia warunków politycznych, ekonomicznych i społecznych w przyszłych działaniach oraz ich wpływu na realizację postawionych zadań. Dotyczy to przede wszystkim zgromadzeń publicznych organizowanych przez grupy zawodowe (związki zawodowe) mające najczęściej polityczny charakter.

Ocenie zostają poddawane również inne czynniki typu: warunki terenowe, atmosferyczne, infrastruktura, czas.

Na podstawie zebranych i ocenionych danych dokonuje się prognozowania zagrożeń, z którymi dowódca będzie mógł się spotkać w trakcie realizacji działań. Wykonuje się je na podstawie analizy zagrożeń oraz ryzyka wystąpienia niekorzystnych działań przeciwnika.

Wnioski z dokonanych ocen pozwalają także na określenie kolejności (etapów, faz) realizacji głównych przedsięwzięć prowadzących do

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wykonania zadania[321], a także pozwalają na wyspecyfikowanie kilku realnych sposobów jego wykonania, czyli wariantów działania sił własnych. Wariant działania jest ogólnym zarysem jednego z możliwych sposobów wykonania zadania. Liczba wariantów uzależniona jest od znajomości prognoz dotyczących interesujących nas aspektów w rozpatrywanym czasie, czyli od przewidywanych sytuacji mogących zdarzyć się w trakcie działań. Każdy z wariantów może powodować zwykle znaczną liczbę skutków, które mogą być różnie oceniane. Niektóre skutki są pożądane, gdyż sprzyjają osiągnięciu celu. Istnieją też oczywiście inne skutki — niepożądane, do których wyeliminowania lub przynajmniej zminimalizowania dąży decydent[322].

Sposób, w jaki prowadzi się analizę zadania, oraz wnioski, do jakich dochodzi się w jej wyniku, wpływają zasadniczo na organizację i dalszą pracę dowództwa. Błędy popełnione podczas realizacji tej czynności mają negatywny wpływ na całokształt pracy i w konsekwencji doprowadzić mogą nawet do niewykonania zadania.

Plan, który jest konsekwencją czynności planistycznych, stanowi podstawę przedsięwzięć organizacyjnych umożliwiających jego realizację.

Organizowanie w takim rozumieniu sprowadza się do ustalenia reguł poziomego i pionowego podziału pracy i zadań, określenia dróg przepływu informacji oraz rozmieszczenia uprawnień do podejmowania decyzji.

Zadaniem funkcji organizowania jest przygotowywanie optymalnych warunków wykonawstwa, które pozwala na osiągnięcie rezultatu przy najmniejszym wysiłku i zużyciu środków materiałowych — w najkrótszym czasie[323].

Realizując funkcję organizowania, dowódca grupuje niezbędne do wykonania zadania zasoby, zarówno ludzkie, jak i materiałowe, w odpowiedniej ilości i strukturze, oraz odpowiednio łączy je w zwartą całość. Prawidłowa organizacja pracy w danej jednostce wpływa pozytywnie na poziom sprawności jej funkcjonowania.

W ramach (w zakresie) operacji policyjnych organizowanie obejmuje działanie sztabu i dowódcy zmierzające do tworzenia struktur jako pewnych całości, w których poszczególne elementy składowe są odpowiednio uporządkowane, powiązane i przygotowane do realizacji wyznaczonych zadań. Organizowanie może być dokonywane dwojako:

---

321 J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 95.

322 Tamże, s. 83

323 A. Aponowicz, *Dowodzenie…*, wyd. cyt., s. 120.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- w znaczeniu podstawowym — celem jest tworzenie określonych nowych struktur niejako od podstaw (np. tworzenie nowego pododdziału);
- w znaczeniu pomocniczym, tzw. organizowanie regulujące (usprawnianie lub reorganizowanie) — celem jest usprawnienie lub zmiana już istniejących struktur (np. w zorganizowanym już pododdziale). Celem takiego organizowania jest maksymalne wykorzystanie właściwości elementów składowych, by możliwie najlepiej przyczyniały się do powodzenia całości.

Poszukiwanie optymalnych struktur organizacyjnych dowództw i sztabów oraz metod ich pracy powinno mieć na celu zapewnienie przede wszystkim wysokiej jakości i szybkości realizacji procesu dowodzenia[324].

Dowodzący, wypełniając funkcję organizacyjną, powinien zorganizować sprawny system wymiany informacji między nim a sztabem, dowódcami niższych szczebli oraz wszystkimi policjantami uczestniczącymi w działaniach. Dowódcy wyższych szczebli mają obowiązek dostarczać podwładnemu możliwie maksymalną ilość informacji, aby stworzyć mu płaszczyznę do działania i podejmowania decyzji. Obowiązek ten pozwala przełożonemu aktywnie włączać się w proces obniżania (redukcji) ryzyka i niwelowania niepewności w cyklu decyzyjnym podwładnego[325]. Dowódca potrzebuje informacji i środków do przekazywania informacji w celu podjęcia decyzji oraz możliwości sprawowania kontroli w celu koordynowania i monitorowania działań sił.

W operacjach policyjnych przejawia się to zbieraniem informacji: od każdego policjanta (z danego odcinka czy pododcinka odpowiedzialności) do wyższego przełożonego, w ramach jednej podoperacji. Dowódca, po przeanalizowaniu i zweryfikowaniu najbardziej istotnych wiadomości przekazuje je do sztabu bądź bezpośrednio do głównego dowodzącego. Informacje od dowódcy operacji są przekazywane do dowódców niższych szczebli przez sztab lub bezpośrednio. Prawidłowa organizacja systemu łączności pozwala na skuteczną kontrolę działań podległych sił.

Motywowanie to kolejna funkcja kierowania/dowodzenia, najsilniej wiążąca kierowników z pracownikami. Skuteczność pracy kierownika jest

[324] J. Orzechowski, *Dowodzenie i sztaby. II wojna światowa i współczesność*, Warszawa 1986, s. 340.

[325] J. Posobiec, *Dowodzenie w uwarunkowaniach ryzyka i niepewności* [w:] J. Wołejszo i in. (red.), *Podejmowanie decyzji w warunkach ryzyka i niepewności. Materiały z konferencji naukowej*, Warszawa 2008, s. 115.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wręcz zdeterminowana umiejętnością motywowania pracowników — menadżerowie realizują bowiem zadania w znacznej mierze za pośrednictwem swoich podwładnych[326].

Motywacja jest to psychologiczny stan przyczyniający się do stopnia, w jakim człowiek się w coś angażuje. Jest to proces kierowniczy polegający na wpływaniu na zachowania ludzi[327]. Polega na zróżnicowanych formach zachęcania pracownika do jak najlepszego wykonania postawionego przed nim zadania. Odpowiednio stosowane narzędzia motywacyjne kształtują u podwładnych poczucie zadowolenia i zwiększają gotowość do wykonywania zadań.

Według T. Kotarbińskiego istotą motywowania jest to, by podwładny „robił ochoczo to, co robić musi, by tego, co robić musi nie robił tylko dlatego, że musi, by w robieniu tego, co musi, znalazł upodobanie i dzięki temu pracę swą usprawnił wielokrotnie, okazując hojność w oddaniu się jej"[328].

Kierownik wpływa na podległy personel, aby sprawnie i skutecznie, zgodnie z wymogami, realizował on kolejne czynności i zadania, a w efekcie osiągał założone cele. Temu służy proces bieżącego informowania, oceniania pracowników, proces motywowania (zachęcania, udzielania pochwał, przydzielenie interesujących zadań, dostarczenie gratyfikacji materialnych). Zależnie od zmiennych sytuacyjnych kierownik dobiera i stosuje określony styl kierowania.

Biorąc pod uwagę motywację podwładnych, należy pamiętać o podstawowych potrzebach ludzkich.

Abraham Maslow dokonał podziału i hierarchizacji potrzeb na: fizjologiczne, bezpieczeństwa, społeczne, szacunku oraz samorealizacji. Zdaniem Maslowa, zaspokojenie potrzeb umiejscowionych najniżej w hierarchii jest warunkiem aktywizacji potrzeb wyższych[329].

Skuteczność realizacji tej funkcji jest w znacznym stopniu uzależniona od dobrania właściwych instrumentów motywacyjnych[330], a także od możliwości dysponowania właściwymi środkami niezbędnymi do osiągnięcia założonych celów. Każdy kierownik ma do dyspozycji zróżnicowany zbiór

[326] E. Bombiak, *Efektywność kierownika w systemie motywowania* [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…*, wyd. cyt., s. 107.

[327] J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Jr. Gilbert, *Kierowanie,* Warszawa 1999, s. 426.

[328] T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie,* Wrocław 1982, s. 213.

[329] Por. J. Strelau, D. Doliński (red.), *Psychologia. Podręcznik akademicki*, Gdańsk 2008, s. 593.

[330] B.R. Kuc, *Zarządzanie doskonałe*, Warszawa 2008, s. 239.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

środków do motywowania pracowników, które można podzielić na dwie podstawowe grupy: środki zachęt i środki przymusu[331].

Organizacyjne nagrody i kary są ważnymi narzędziami motywacyjnego oddziaływania na zachowania pracowników. Są one związane głównie z wynagradzaniem oraz możliwościami awansu. Funkcja nagradzania polega na kształtowaniu lub utrwalaniu zachowań służących osiąganiu celów organizacyjnych. Kary ukierunkowane są natomiast na eliminowanie zachowań niezgodnych z oczekiwaniami zarządzających organizacją[332].

Stosowanie środków przymusu (motywacja przymusowa) odczuwalne jest przez wykonawców jako nakazy (zakazy) przy jednoczesnym dostrzeganiu sankcji, jakie grożą, gdyby postawione zadanie nie zostało wykonane na odpowiednim poziomie. Tego typu motywacja opiera się na lęku np. przed utratą części wynagrodzenia za niewykonanie lub złe wykonanie zadania, zagrożeniu naganą, brakiem awansu, degradacją, utratą pracy czy innymi niemiłymi konsekwencjami. Pod wpływem tych czynników ludzie nie tyle się przykładają, by dobrze pracować, ile starają się nikomu nie narazić. Bodźce negatywne nie są w stanie pobudzić inicjatywy pracowników, polepszyć jakości pracy, zharmonizować celów organizacji z celami indywidualnymi. Co więcej, silne napięcie emocjonalne wiążące się z bodźcami lękowymi powoduje spadek sprawności działania, zwłaszcza w sferze intelektualnej. Karanie jest radykalnym środkiem zmiany zachowania, po niepożądanym zachowaniu następują negatywne konsekwencje.

Środki zachęty (motywacja zachęcająca) odczuwane są jako przyjemne, odpowiadające w danej chwili potrzebom i zainteresowaniom pracowników oraz sygnalizujące uznanie za dobrze wykonane zadanie. Podwładni chcą, by dostrzeżono ich wysiłek, by oceniono rezultaty ich pracy.

Duże znaczenie moralne ma również podkreślenie osiągnięć całej grupy, mobilizujące wszystkich do działania i dające satysfakcję ze wspólnie osiągniętego sukcesu.

Chcąc wzbudzić w podwładnych pozytywne uczucia i osiągnąć wysokie standardy pracy, kierownictwo powinno stworzyć warunki higieny pracy na odpowiednim poziomie, co zlikwiduje niezadowolenie pracowników.

Z punktu widzenia szczególnego charakteru pracy, różnorodności zadań, a przede wszystkim zindywidualizowania pracowników, najbardziej pożądane powinno być motywowanie mieszane. Przełożony, w zależności

---

[331] Por. J. Reykowski, *Teoria motywacji a zarządzanie*, Warszawa 1979, s. 169.

[332] M. Kostera, S. Kownacki, A. Sztumski, *Zachowanie organizacyjne: motywacja, przywództwo, kultura organizacyjna* [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie…*, wyd. cyt., s. 317.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

od potrzeb, stosuje w pobudzaniu motywacji podwładnych zarówno zachętę, jak i przymus. Proporcje między tymi dwoma składnikami sytuacji motywacyjnej mieszanej będą zależały od różnych okoliczności.

Nie istnieje jeden uniwersalny system motywacyjny, który byłby idealny dla wszystkich ludzi i sytuacji. Dlatego dobry przełożony powinien dokładnie przeanalizować potrzeby i oczekiwania swoich podwładnych, a także określić, jakie cechy i zachowania chce nagradzać[333].

Przełożony stosujący nagrody i kary powinien dostosowywać je do osobowości podwładnego, jego umiejętności, zaangażowania w pracę oraz tego, co jest dla niego naprawdę ważne. Potrzeba indywidualizacji wiąże się zarówno z doborem rodzaju wzmocnienia, jak i z jego siłą. Każdy człowiek wykazuje wrażliwość na działanie innego rodzaju nagród i kar.

Skuteczność stosowania nagród i kar zależy od jakości stosunków emocjonalnych między przełożonym a podwładnym. Wzmocnienia mają większą wartość motywacyjną, gdy pochodzą od osoby lubianej, szanowanej, mającej autorytet. Częściej odbierane są wówczas jako sprawiedliwe i silniej wpływają na kontynuowanie w przyszłości zachowań nagrodzonych lub zmianę ukaranych. Ważna jest konsekwencja w stosowaniu wzmocnień (nagrody). Każde pożądane zachowanie powinno być nagradzane (choćby uśmiechem czy życzliwym słowem), każde niewłaściwe — ukarane.

Ważne jest traktowanie podwładnych z szacunkiem i zwracanie uwagi na ich potrzeby. Motywacja człowieka jest wypadkową wielu czynników, nie tylko finansowych czy chęci zadowolenia, lecz także potrzeby osiągnięć i znaczenia pracy. Ludzie chcą czuć się użyteczni i ważni, pragną przynależności i uznania. Potrzeby te mogą mieć większe znaczenie niż pieniądze w motywowaniu do pracy. Motywacja może być przez każdego z nas nieco inaczej pojmowana. Zarówno w życiu prywatnym, jak i zawodowym co innego zachęca nas do wysiłku i zaangażowania. Niezależnie jednak od tego, jak ją zdefiniujemy, motywacja jest niezbędna, by odczuwać zadowolenie z pracy.

W wypadku policjantów i pracowników Policji ważna jest dobra opinia przełożonych, przedterminowy awans, dobra atmosfera w pracy, poprawne kontakty interpersonalne ze współpracownikami i przełożonymi, możliwość doskonalenia zawodowego, stabilizacja i pewność zatrudnienia, bycie szanowanym[334]. Trzeba mieć jednak świadomość, że podstawowym

[333] S. Weremiuk, *Jak motywować?*, „Policja 997" 2011 nr 12, s. 10–11.

[334] Wyniki badania: *Satysfakcja z pracy policjantów i pracowników cywilnych Policji — opinie o sytuacji i warunkach pracy oraz kondycji materialnej. Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2009–2011 jako projekt rozwojowy nr OR00004007*, Szczytno 2011.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

narzędziem wpływania na motywację pracowników pozostaje system wynagradzania.

Motywowanie jest całokształtem oddziaływań koordynowanych przez dowódcę, do którego należą: tworzenie bodźców do właściwej realizacji zadań postawionych przed dowodzonymi, wyzwalanie w psychice policjantów pożądanych i odpowiednio silnych motywacji do działania, aktywizowanie energii fizycznej i psychicznej, wyzwalanie pomysłowości, rozbudzanie siły woli (wytrwałości, uporczywości, odwagi) w toku wykonywania trudnych zadań. Odpowiednia motywacja podległych policjantów przez przełożonego będzie warunkowała realizację celów stawianych zarówno w codziennej służbie, jak i w sytuacjach kryzysowych.

Ostatnią funkcją dowodzenia jest **kontrola**. Jest to władza sprawowana przez dowódcę nad częścią działań podległej organizacji (obejmująca odpowiedzialność za realizację rozkazów lub dyrektyw), normalnie niebędącej pod jego dowództwem. Całość lub część tej władzy może być przeniesiona lub przekazana[335]. Kontrola traktowana jest jako proces działania kierownictwa organizacji, którego naczelnym celem jest regulowanie oraz korygowanie wszystkich czynności dla zapewnienia w przyszłości ich sprawności i skuteczności[336].

Istota kontroli zawiera się w stwierdzeniu, czy wynik działania organizacji jest zgodny z zaprojektowanym wzorcem oraz czy wszystkie czynności i środki zastosowane w działaniu były potrzebne do osiągnięcia zamierzonego stanu[337].

Kontrola wykonywania zadań polega na uchwyceniu niezgodności i korygowaniu działań na bieżąco w celu: uniknięcia błędów, poprawienia skuteczności, sprawdzenia, czy zadania są realizowane zgodnie z myślą przewodnią decyzji i czy metody, środki oraz siły są właściwie wykorzystywane w toku ich realizacji.

Tak określona funkcja obejmuje zarówno nadzór nad wykonywaniem zadań, jak i okresowe sprawdzanie stopnia osiągnięcia zaplanowanych celów[338]. Głównym odpowiedzialnym za realizację kontroli jest dowódca, który planował i stawiał zadania w ramach danego działania.

W ramach nadzoru i oceny dowódcy kontrolują okres przygotowawczy do działań i sam ich przebieg, aby upewnić się, że przyjęte czynniki

[335] M. Strzoda, N. Prusiński, *System dowodzenia. Terminologia,* cz. 1, Warszawa 2001.

[336] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie*…, wyd. cyt., s. 199.

[337] J. Michniak, *Dowodzenie w operacjach antykryzysowych i połączonych*, Warszawa 2005, s. 124.

[338] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…,* wyd. cyt., s. 69.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

kontrolne są stosowane przez podwładnych. W celu realizacji tego zamierzenia dowódcy mogą przyjąć różne techniki, np.: kontrole, wizyty, inspekcje, meldunki itp. Ten sposób pozwala na ciągłe monitorowanie sytuacji. Dzięki ocenie czynników dowódca i sztab mogą w kolejnych operacjach zmienić wariant oraz sposób postępowania w danej sytuacji.

Dowódca i sztab muszą na bieżąco weryfikować problemy, aby te nie pojawiły się w przyszłości[339]. Wyniki kontroli (uzupełniające i aktualizujące znajomość sytuacji przez dowódcę) niejednokrotnie są przyczyną podejmowania nowych decyzji, które wiążą ze sobą kolejne cykle dowodzenia[340].

Aby kontrola osiągnęła swój cel, musi być wszechstronnie przygotowana. Od kontrolujących wymagać należy szczególnej wiedzy w danym przedmiocie, wysokiej kultury osobistej, taktu oraz rozsądku. Powierzchowna kontrola przeprowadzona przez ludzi do tego nieprzygotowanych przynosi więcej zła niż pożytku[341].

Wyposażenie kierownika w uprawnienia kontrolne prowadzi do hierarchicznego (służbowego) podporządkowania i uzależnienia wykonawców.

Aby umiejętnie realizować poszczególne funkcje dowodzenia, konieczne jest poznanie i stosowanie obiektywnych prawidłowości nimi rządzących, czyli zasad dowodzenia. Zasady dowodzenia uzupełniane są wymaganiami, które tworzą podstawy do właściwej realizacji poszczególnych czynności lub przedsięwzięć dowodzenia. Teoretyczna znajomość oraz umiejętne zastosowanie w praktyce zasad i wymagań dowodzenia może w znaczący sposób wpłynąć na jego skuteczność.

2.4. Zasady dowodzenia

Teoria dowodzenia jako nauka empiryczna zajmuje się m.in. formułowaniem i weryfikowaniem fundamentów dowodzenia, jakimi są zasady, wymagania oraz reguły, które normują praktyczną działalność dowódców i wojsk.

W piśmiennictwie wojskowym, najczęściej przy opisywaniu historycznych uwarunkowań i sposobów prowadzenia wojen, autorzy bardzo płynnie przechodzą od zasad sztuki wojennej do zasad dowodzenia.

---

[339] N. Prusiński, W. Łydka, *Zarządzanie ryzykiem w procesie dowodzenia wojsk lądowych* [w:] J. Wołejszo i in. (red.), *Podejmowanie…,* wyd. cyt., s. 127.

[340] A. Aponowicz, *Dowodzenie…,* wyd. cyt., s. 154.

[341] K. Nożko, *Walka…*, wyd. cyt., s. 230.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Zasady sztuki wojennej to historycznie ukształtowane reguły przygotowania i prowadzenia zbrojnych działań wojennych, będące podstawą racjonalnej działalności dowództw i wojsk w skali taktycznej, operacyjnej i strategicznej. Stosowanie ich jest niezbędnym warunkiem uzyskania, utrzymania i wykorzystania przewagi ilościowej i jakościowej nad przeciwnikiem, by przy jak najmniejszych stratach własnych osiągnąć cel walki, operacji i kampanii w możliwie najkrótszym czasie. Natomiast zasady dowodzenia to wypracowane na podstawie doświadczeń wojennych normy postępowania. Stanowią wskazania co do metod i form praktycznej działalności dowódców, sztabów, sposobów ich zorganizowania, wyposażenia oraz całokształtu działań, według których przygotowuje się i prowadzi w czasie wojny działania zbrojne[342].

Zasady sztuki wojennej postrzegamy jako walkę zbrojną — jak pokonać przeciwnika, jak osiągnąć zwycięstwo, a zasady dowodzenia — jak zorganizować działania, żeby były skuteczne.

Ich znajomość, właściwe zrozumienie i stosowanie bądź respektowanie umożliwia skuteczną realizację zadań. Dotyczą one zarówno formułowanych treści oraz sposobów ich stosowania, jak i praktycznego znaczenia w walce, bitwie i operacji. Stanowią zwięzłą syntezę uniwersalnych koncepcji taktycznych, operacyjnych i strategicznych, wypracowanych w trakcie działań wojennych dowódców, sztabów i wojsk[343].

Zasady, będące wskazówkami, stanowią jednocześnie kryterium oceny prawidłowego przebiegu działań wojennych — poszczególnych bitew, walk i operacji. Znajomość ich oraz występujących prawidłowości pomogła dowódcom i wodzom ustrzec się przed popełnieniem błędów swoich poprzedników[344]. W przeszłości zasady zawierały podstawowe idee i reguły, według których wodzowie, także w kolejnych okresach historycznych, starali się prowadzić walkę zbrojną. Stąd dla współczesnych badaczy stanowią one skarbnicę doświadczeń i kryterium oceny przebiegu analizowanych bitew oraz kampanii[345].

W przygotowaniu działań istotną rolę odgrywa zespolenie teorii z praktyką. Prawidłowa teoria jest stymulatorem racjonalnej praktyki dowódców oraz oficerów sztabu w osiąganiu celów walki i operacji[346]. Przy praktycznym stosowaniu zasad sztuki wojennej (w większości analizowanych bitew i kampanii o znaczeniu historycznym) mniejsze lub niewiele większe

[342] M. Strzoda, *Zasady i wymagania dowodzenia*, Warszawa 2004, s. 5.
[343] D. Strasburger, *Zasady sztuki wojennej*, Warszawa 1996, s. 5.
[344] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 28.
[345] D. Strasburger, *Zasady…*, wyd. cyt., s. 48.
[346] K. Nożko, *Walka…*, wyd. cyt., s. 228.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

liczebnie wojska pokonywały w walce zbrojnej nieprzyjaciela. Zwyciężając, uzyskiwały przewagę względną w zaplanowanej przestrzeni i czasie. Powodowało to ekonomiczną możliwość kolejnego niszczenia poszczególnych „części" sił przeciwnika. Czynny udział mieli w tym wielcy wodzowie (dowódcy), którzy — umiejętnie stosując zasady w określonych okolicznościach ekonomiczno-polityczno-wojskowych — odnosili zwycięstwa przy względnie niskich stratach w ludziach i skromnym uzbrojeniu[347].

W ciągu wieków wybitni teoretycy i badacze sztuki wojennej, m.in.: Sun Tzu, Juliusz Cezar, Ksenofont, Onosander, Wegecjusz, Aleksander Suworow, Napoleon Bonaparte, Carl von Clausewitz, Henri de Jomini, Frederich Foch, John Fuller, Stefan Mossor, Władysław Sikorski, Heinz Guderian, Erich von Ludenddorf, Vasilij Efimovič Sawkin, Franciszek Skibiński, Stanisław Koziej, Kazimierz Nożko formułowali różne zestawy zasad sztuki wojennej. Liczba ich jest rozmaita, w zależności od autora i zastosowanej przez niego metody badawczej. Do stałego kanonu sztuki wojennej wpisały się takie zasady, jak: przewaga, celowość, ekonomia sił, manewrowość (manewr), zaskoczenie, aktywność, inicjatywa, zachowanie zdolności bojowej wojsk, swoboda działania. Klasyczna lista clausewitzowska zawiera ich dziewięć: zmasowanie, cel, ekonomia sił, prostota, zaskoczenie, jedność dowodzenia, ubezpieczenie, natarcie i manewr[348].

Dążąc do zwycięstwa nad przeciwnikiem, dowodzący w różny sposób kierowali się prawidłowościami, które warunkowały skuteczność ich działań. Osiągnięcie określonego celu działania, który ogólnie sprowadzał się do pobicia przeciwnika oraz zadania mu strat, w dużej mierze zależało od sprawnego dowodzenia wojskami i ich odpowiedniego przygotowania.

Sformułowanych i udokumentowanych praw, zasad oraz wymagań można doszukać się już w pierwszych traktatach dotyczących wojny oraz zasad jej prowadzenia. Wielu teoretyków wojskowych często za przykład podaje wybitnego chińskiego dowódcę i stratega Sun Tzu. Jego traktat *O sztuce wojennej* jako pierwszy określał sposoby postępowania w walce, a więc prawa i zasady prowadzenia wojny, których przestrzeganie może przyczynić się do odniesienia zwycięstwa nad przeciwnikiem[349].

Wielkim wodzem i strategiem, który przywiązywał uwagę do rozpoznania przeciwnika i pozyskania informacji zebranych przez dobrze funkcjonujący system wywiadowczy podczas przygotowania kampanii, a przez

[347] D. Strasburger, *Zasady*…, wyd. cyt., s. 7.

[348] A. Polak, *Geneza i ewolucja zasad sztuki wojennej*, Warszawa 2003, s. 42–43.

[349] M. Strzoda, *Zasady*…, wyd. cyt., s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

to osiągnięcia swobody działań, był Czyngis-chan. W jego działaniach istotną rolę odgrywali tajni agenci, do których zadań należało szerzenie fałszywych pogłosek i wprowadzających w błąd informacji wśród wojsk i ludności nieprzyjaciela w czasie trwania akcji wojennej. Ponadto dużą uwagę skupiał na rozbiciu sojuszników przeciwnika, nie pozwalając im się zjednoczyć[350].

Kolejnymi elementami wpływającymi na zwycięstwo, według Aleksandra Wielkiego, były: zabezpieczenie logistyczne, ubezpieczenie, manewrowość, zaskoczenie, współdziałanie, maskowanie, topograficzna orientacja w terenie i analiza przyszłych posunięć przeciwnika. Ponadto dążył on do sprawowania nadzoru nad realizacją podjętej decyzji oraz centralnego reagowania na zachodzące zmiany w dynamice walki zbrojnej, ukierunkowanego na powiązanie wysiłków rodzajów wojsk i wybranych członków organizacyjnych armii[351].

Później powodzenie w bitwie lub kampanii uzależniano również od wyniku wspólnego, celowego wysiłku wszystkich uczestniczących w danym działaniu zbrojnym, sił i środków. Do zwycięstwa w znacznej mierze przyczyniał się również sposób dowodzenia. Przykładem jest Władysław Jagiełło, który (obserwując całość walk ze wzgórza) do końca bitwy osobiście podejmował decyzje z uwzględnieniem współdziałania wojsk. Osobista obecność wodza w tych miejscach, skąd może kierować decydującym natarciem, przy stałej kontroli dynamiki walki, pozwalała na regulowanie współdziałaniem poszczególnych członów armii[352].

Kolejną zasadą stosowaną w przeszłości była jedność dowodzenia. Polegała ona na wcześniejszym od nieprzyjaciela ustawieniu własnych wojsk w szyku bojowym. Wzbudzało to poczucie pewności, tzn. podnosiło morale w szeregach własnej armii i zarazem powodowało zaskoczenie nieprzyjaciela[353].

Następną zasadą dowodzenia funkcjonującą w starożytności i średniowieczu, a także w czasach nowożytnych była przewaga intelektualna wodzów. Decydowała ona również o zwycięstwie nad wojskami przeciwnika, który niejednokrotnie, pomimo mniejszej siły liczebnej swoich wojsk, także miał realne szanse na sukces w walce zbrojnej.

Przewaga intelektualna wodzów sama w sobie oczywiście siłą nie była. Sfera intelektualna dowódców, także ich sztabów, stanowiła natomiast siłę w połączeniu z potencjałem materialnym oraz moralnym.

---

350 D. Strasburger, *Zasady…*, wyd. cyt., s. 53.
351 Por. A. Polak, *Geneza…*, wyd. cyt., s. 7.
352 D. Strasburger, *Zasady…*, wyd. cyt., s. 66–77.
353 Tamże, s. 205.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Współcześnie znaczenie zasad sztuki wojennej nie maleje, ona sama jednakże ewoluuje, a głównymi determinantami mającymi wpływ na jej kształt i zmiany są:

- poziom osiągnięć naukowo-technicznych: wszechstronny rozwój nauki stymuluje rozwój nauk wojskowych, w tym głównie sztuki wojennej;
- doskonalenie środków walki: nowe środki walki odznaczają się precyzją rażenia oraz dążą do eliminacji człowieka; powodują zmiany w zasadach działania i strukturach organizacyjnych;
- zmiany w zasadach walki:
  - stosuje się coraz mniejsze siły, gdyż niepotrzebne staje się utrzymywanie ogromnej, słabo wyposażonej i wyszkolonej armii,
  - niezbędne staje się wspólne użycie różnych rodzajów sił zbrojnych i wojsk w działaniach zbrojnych,
  - wzrasta zdolność sprawnego przemieszczania sił na duże odległości i prowadzenia działań w dłuższym czasie;
- zmiany w strukturach organizacyjnych wojsk, ich uzbrojenia i wyposażenia oraz ilość i jakość technicznego sprzętu bojowego;
- demokratyzacja stosunków międzynarodowych;
- rozwój technicznej myśli wojskowej[354].

Porównując dowodzenie wojskowe i policyjne, z pewnością zauważyć można dosyć wyraźne różnice w sposobie działania dowódców, określania przez nich celów oraz używanych sił i środków do ich osiągnięcia. Jednakże są również podobieństwa w stosowaniu się do pewnych zasad i wymogów, które warunkują osiągnięcie powodzenia policyjnych działań.

Operacje policyjne są obwarowane prawami, procedurami, zasadami prowadzenia, a także określone wymaganiami wobec dowódców, policjantów, uzbrojenia i wyposażenia. Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że policyjne zasady dowodzenia to opracowane teoretycznie (ustalone) i zweryfikowane w praktyce ogólne normy racjonalnego postępowania (twierdzenia, prawidłowości i reguły), które określają najrozsądniejsze sposoby działalności dowództw (dowódców, członków sztabu) podczas przygotowania i prowadzenia działań sił policyjnych w ramach operacji (akcji) policyjnych[355].

Analiza wojskowej teorii i praktyki dowodzenia, specyfika działań operacji policyjnych związanych z zabezpieczeniami imprez masowych

[354] J. Joniak, *Sztuka wojenna. Podstawowe kategorie i ich interpretacja*, Warszawa 2003, s. 29.

[355] Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

i zgromadzeń publicznych pozwalają wyróżnić najistotniejsze policyjne zasady dowodzenia, tj.:

- łączenia jednoosobowego dowodzenia z inicjatywą wykonawców,
- ciągłości dowodzenia,
- utrzymania bezpieczeństwa,
- wykorzystania elementów wiedzy psychologicznej

oraz zasady działania wykonawców:

- przewagi,
- praworządności,
- wyboru najłagodniejszych środków oddziaływania,
- współdziałania.

Zasada łączenia jednoosobowego dowodzenia z inicjatywą wykonawców wiąże się z posiadaniem możliwości podejmowania samodzielnych decyzji w trakcie operacji policyjnych na wszystkich szczeblach dowodzenia.

Dowódca ponosi pełną osobistą odpowiedzialność za dowodzenie (działania) podległymi siłami oraz za pomyślne wykonanie przez nie zadań. Jednakże żaden przełożony nie jest w stanie osobiście wykonać i w pełni kontrolować wszystkich zadań. Decentralizacja władzy nie tylko więc odciąża kierownictwo od wykonania prac powtarzalnych i rutynowych, ale zwiększa szybkość i trafność podejmowanych decyzji, gdyż podwładni znajdujący się bliżej określonych problemów mają zwykle jaśniejszy obraz faktów[356]. Proces przekazywania władzy na następny niższy szczebel kierowania określamy mianem delegacji, która oznacza zwiększenie samodzielności i rozmieszczenie uprawnień decyzyjnych[357].

Przekazanie kompetencji na niższe szczeble dowodzenia (dowódcom skierowanych do działań z innych jednostek organizacyjnych Policji) nie zwalnia dowódcy z obowiązku nadzoru i odpowiedzialności za całość operacji. Zapewnia się je przez dokładnie opracowany system dowodzenia i ścisłe egzekwowanie praw, obowiązków i odpowiedzialności wszystkich jego podmiotów. Szczególną rolę odgrywa tu zgranie i wysoka kultura sztabowa pracy członków sztabu, którzy powinni podporządkować swą działalność woli dowódcy i być propagatorami jego koncepcji podczas oddziaływania na poszczególne ogniwa dowodzonego systemu.

Powierzenie odpowiednich pełnomocnictw władczych policjantom na różnych szczeblach dowodzenia pozwala na wcześniejsze kształtowanie

[356] E. Bombiak, *Efektywność kierownika w systemie motywowania* [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…*, wyd. cyt., s. 117.

[357] Por. A. Czermiński, J. Trzcieliński, *Elementy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1973, s. 79.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

u nich nawyków samodzielnego działania, zdobywania doświadczeń zawodowych oraz przekazywanie im coraz trudniejszych zadań, gdyż w przyszłości stanowić oni będą rezerwę kadrową.

Stosowanie tej zasady uzależnione jest od rozmiaru operacji policyjnej, liczby uczestników, sił i środków skierowanych do jej zabezpieczenia oraz zaufania dowódcy do swoich podwładnych, ich doświadczenia i umiejętności. Dowódca w swej pracy musi koncentrować się na problemach najważniejszych, nie może zajmować się drobiazgami, informacjami drugorzędnymi, sprawami niemającymi wpływu na osiągnięcie głównego celu operacji, które niepotrzebnie zabierają cenny czas i absorbują umysł.

Zasada ciągłości dowodzenia jest ściśle związana z żywotnością systemu dowodzenia. Traktować ją należy jako podstawowy warunek dowodzenia. Osiąga się to m.in. przez utrzymanie niezawodności i sprawności technicznych środków dowodzenia, odpowiednie zorganizowanie organów dowodzenia. W organizacyjnym aspekcie zapewnia się to głównie przez:

- wyznaczenie przez dowódcę zastępcy,
- trwałą i nieprzerwaną łączność,
- zamienność funkcji w dowództwach,
- informowanie wszystkich podwładnych o zamiarach przełożonego, aby w razie utraty łączności działali dalej zgodnie z jego decyzją,
- tworzenie odpowiednich struktur, które będą zdolne do samodzielnego wykonywania zadań[358].

Zasada utrzymania bezpieczeństwa obejmuje swoim oddziaływaniem zarówno uczestników, wobec których podejmowane są działania, osoby postronne, jak i policjantów biorących udział w tych działaniach. Bezpieczeństwo wszystkich uczestników zdarzenia jest naczelną dyrektywą dowódcy, wpływającą na wybór taktyki działania oraz rodzaj i zakres stosowania sił i środków. Świadome poczucie bezpieczeństwa wpływa na skuteczność działania funkcjonariuszy, rozwagę i dokładność realizacji założonych celów.

Następna zasada mająca zastosowanie w dowodzeniu operacjami policyjnymi to wykorzystanie elementów wiedzy psychologicznej. Gwarancją wprowadzenia jej w życie powinno być dogłębne poznanie przez dowódcę i pozostałych policjantów psychologicznych uwarunkowań zachowania się człowieka w dużych zbiorowościach w sytuacjach szczególnych — kryzysowych.

[358] Por. J. Posobiec, *Organizacja dowodzenia w środowisku sieciocentrycznym*, Warszawa 2008, s. 49–50.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Kierujący działaniami powinni:

- brać pod uwagę stany napięcia emocjonalnego wśród uczestników zbiegowiska (złagodzenie lub rozładowanie tych napięć),
- ograniczać lub eliminować poczucie anonimowości,
- zmierzać do zmiany zainteresowań uczestników zbiegowiska (odwrócenie uwagi od celu zasadniczego i wskazanie celów pośrednich),
- nawoływać do odstąpienia od podejmowania przez uczestników zbiegowiska czynów bezprawnych, naruszających porządek publiczny (rozbicie jednolitej identyfikacji grupowej.

Zasada przewagi nazywana jest zasadą zasad lub superzasadą[359]. Według C. von Clausewitza: „Przewaga zarówno w praktyce, jak i strategii jest najpoważniejszą zasadą zwycięstwa. Uważać ją należy za ideę podstawową i dążyć do niej wedle możności, zawsze i przede wszystkim"[360].

Przez przewagę w sensie wojskowym należy rozumieć górowanie nad nieprzyjacielem pod względem możliwości intelektualnych dowódców i oficerów sztabu, taktyki i sztuki operacyjnej, lepszego uzbrojenia, doskonalszych środków walki, skuteczniejszego wykorzystywania warunków terenowych oraz większej liczby wojsk (w ogóle lub tylko w określonym miejscu i czasie), które zapewni narzucenie przeciwnikowi własnej woli i sposobu realizacji zamiaru walki, bitwy lub operacji przy jak najmniejszych stratach własnych[361].

Do osiągnięcia przewagi w działaniach powinien dążyć każdy dowódca, czy to wojskowy, czy policyjny. Zasada definiowana w aspekcie relacji policja–demonstrujący tłum oznacza dominację nad osobami naruszającymi porządek prawny. Związane jest to bezpośrednio z liczbowym stosunkiem sił własnych policji biorących udział w operacji policyjnej i sił potencjalnego przeciwnika (agresywnych uczestników protestów społecznych bądź pseudokibiców) w rejonie zagrożonym. Uzyskanie przewagi w miejscu działań (przewaga sytuacyjna) to w głównej mierze korzystniejsza dyslokacja sił policyjnych w stosunku do położenia agresywnego tłumu (element zaskoczenia). Mogą na nią mieć wpływ takie czynniki, jak: zajęcie dogodnej pozycji wyjściowej do działań, wykorzystanie topografii i zurbanizowania terenu do zabezpieczenia środkami technicznymi, wykorzystywanymi do blokady rejonów najbardziej zagrożonych, warunki meteorologiczne, pora roku i doby itp.

---

[359] S. Koziej, *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993, s. 69.

[360] Za K. Nożko, *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP,* Warszawa 1994, s. 5.

[361] K. Nożko, *Walka…,* wyd. cyt., s. 7.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Uzyskanie przewagi związane jest także z osiągnięciem określonego poziomu lub stanu wyposażenia oraz możliwości technicznych i taktycznych — przede wszystkim pododdziałów zwartych policji, z uwzględnieniem zapewnienia odwodów. Ponadto uzależniona jest ona od takich sfer, jak poziom wyszkolenia policjantów, ich kondycja fizyczna i psychiczna, co stanowi jeden z podstawowych elementów przewagi nad liczebnie silniejszym przeciwnikiem.

Osiągnięcie przewagi pozwala posiadać dominację trwałą w sensie czasowo-przestrzennym, to znaczy rozciągającą się na cały okres realizacji zadania na określonym obszarze. Jest ona jednym z podstawowych mierników wykonania zadania i oceny skuteczności dowodzenia. Uzależniona jest od odpowiedniego przygotowania dowódców i oficerów sztabu pod względem ogólnym i taktycznym, doskonale wyszkolonych wojsk, sprawnego systemu dowodzenia i kierowania oraz wysokiego morale i dyscypliny (zwłaszcza wykonawczej) żołnierzy[362].

Zasada praworządności to ścisłe i nieustanne przestrzeganie norm prawnych przez wszystkich policjantów biorących udział w działaniach. Wszelkie czynności, od organizowania do realizacji działań, powinny być analizowane i nadzorowane na każdym etapie ich przeprowadzania pod kątem przestrzegania obowiązującego prawa. Elementami, które podlegać powinny kontroli, są m.in.: plan działania dowódcy operacji, konkretne zarządzenia — decyzje poszczególnych dowódców, przebieg działań, treść szkolenia i odpraw itp. Skuteczny system kontroli wszystkich planowanych i przeprowadzanych działań polega na natychmiastowym reagowaniu na jakiekolwiek naruszenia praworządności.

Z powyższą zasadą bezpośrednio związany jest wybór najłagodniejszych środków oddziaływania. Polega to na doborze odpowiedniej taktyki działania i użyciu środków przymusu bezpośredniego adekwatnych do danej sytuacji oraz gradacji intensywności ich stosowania. W pierwszej kolejności powinno stosować się środki oddziaływania propagandowego, psychologicznego. Przyjęte metody i środki muszą być skuteczne, lecz jednocześnie najłagodniejsze w danej sytuacji, a ich stosowanie nie powinno przekraczać przepisów prawnych.

Zasada ta związana jest z:

- celowością — zarówno zastosowanie jakiegokolwiek środka przymusu (dopuszczonego prawem), jak też wybór konkretnego środka przymusu bezpośredniego muszą być uzależnione od okoliczności zdarzenia oraz zmierzać do określonego celu;

[362] Tamże, s. 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- ostrzeżeniem — obowiązek wcześniejszego wezwania przez policjanta do zachowania się zgodnego z prawem, a następnie uprzedzenia o użyciu przymusu bezpośredniego, gdy wezwanie to okaże się bezskuteczne (element ten nie obowiązuje, gdy zachodzi konieczność natychmiastowego działania, tzn. jeżeli zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego, a w wypadku użycia środków innych niż broń, także dla mienia);
- niezbędnością — stosowanie przymusu tylko w granicach niezbędnych do usunięcia zagrożeń; odstępuje się od użycia środków przymusu, gdy zagrożenie minęło (osoba podporządkowała się poleceniu) albo gdy użycie przymusu nie przyniosło (lub wiadomo, że nie przyniesie) pożądanego skutku;
- minimalizacją skutków — obowiązek używania środków przymusu bezpośredniego wyłącznie w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą dolegliwość niepowodującą uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia[363].

Zasada współdziałania poszczególnych komponentów sił policyjnych i pozapolicyjnych powinna bazować na wzajemnym zrozumieniu ich mocnych i słabych punktów oraz niezbędnej znajomości procedur stosowanych przez pododdziały zwarte uczestniczące w działaniach, inne piony i jednostki resortu spraw wewnętrznych (rola usługowa), służby pozaresortowe. Można to osiągnąć przez wspólne szkolenia i ćwiczenia. Warunkiem efektywności współdziałania jest dokładna znajomość przez podmioty współdziałające ogólnego celu działania oraz zadań cząstkowych wyznaczonych dla określonego podmiotu. Współdziałanie polega na uzgodnionym wykonywaniu przez podmioty zadań w sferze swojej odpowiedzialności.

Każdy wykonawca, realizując w ustalonym czasie kolejne zadania cząstkowe w sposób ułatwiający wykonywanie poszczególnych zadań głównych, w efekcie osiąga cel główny.

Analiza przedstawionych powyżej zasad dowodzenia wskazuje, że to, czy dana zasada zostanie zastosowana, zależy od wielu czynników składających się na ogólny obraz działań (m.in. specyfika zadania, cel). Korzystanie z tych zasad nie jest nakazem i daje dowódcy dużą możliwość kierowania działaniami.

Zasady dowodzenia, których stosowanie w przeszłych konfliktach przyniosło określone efekty, były fundamentem sprawnego dowodzenia. Cechą charakterystyczną zasad dowodzenia powinna być uniwersalność

[363] Na podstawie art. 16 ust. 4 ustawy o Policji…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

ich stosowania. Zasady nie są sztywne, a ich lista nie jest zamknięta. Stosowanie powyższych zasad jest jedynie drogowskazem do sprawnego dowodzenia[364].

2.5. Wymagania dowodzenia

Aby dowodzenie przyniosło zamierzony skutek, powinno spełniać określone wymagania. Formułowane są one w odniesieniu do poszczególnych funkcji dowodzenia oraz na podstawie zasad dowodzenia[365]. Wymagania tworzono na podstawie szeregu doświadczeń, z których wnioski stały się przesłankami ustalania reguł, osiągania celów oraz teorii działania[366]. Są to konkretne i praktyczne wskazówki określające, co należy robić, a czego nie, aby osiągnąć sprawność w działaniach[367].

Dowodzenie ma spełniać określone warunki, odpowiadać normom, żądaniom i oczekiwaniom oraz być zgodne z opracowanymi wskaźnikami.

Wymagania wobec dowodzenia odnoszą się do czterech obszarów:

- tworzenia odpowiednich struktur organizacyjnych (np. jednolite struktury na taktycznych szczeblach dowodzenia),
- procedur działania (np. jednolite rozumienie i interpretowanie znaków i skrótów taktycznych),
- indywidualnych cech psychofizycznych dowódców i osób funkcyjnych organów dowodzenia (np. konsekwencja, inicjatywa, stanowczość),
- technicznych (np. ciągłość, wiarygodność i szybkość przekazu informacji, wymagania dotyczące sprzętu technicznego[368].

Do podstawowych wymagań z zakresu dowodzenia typowych także dla warunków policyjnych zalicza się:

- elastyczność dowodzenia,
- szybkość podejmowania decyzji i konsekwencja w działaniu,
- zapewnienie podległym siłom i organom dowodzenia dogodnych warunków do wykonania zadania,
- trwałość systemu dowodzenia.

---

364 J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy*…, wyd. cyt., s. 43.

365 M. Strzoda, *Zasady*…, s. 126.

366 Tamże, s. 45.

367 Por. J. Michniak, *Dowodzenie w teorii i praktyce wojskowej*, Warszawa 2003, s. 20.

368 Por. W. Kulma, M. Strzoda, *Określenie zasad i wymogów wobec dowodzenia wojskami lądowymi,* Warszawa 2000, s. 22.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Elastyczność dowodzenia jest to właściwość lub cecha polegająca na zdolności przystosowania do nowych warunków elementów struktury, planów, działania, stosowanych procedur. To także umiejętne stosowanie różnorodnych metod i technik dowodzenia w czasie planowania, organizowania i prowadzenia działań. Wymaganie to przejawia się głównie w umiejętności właściwego reagowania wszystkich dowódców na powstałą sytuację, odmienną od planowanej. Wyraża się w oddziaływaniu na podległe szczeble dowodzenia przez wprowadzanie do uprzednio przygotowanych planów niezbędnych korekt oraz — w razie potrzeby — wprowadzaniu nowych elementów. Polega również na tym, iż poszczególne szczeble dowodzenia otrzymują odpowiednie uprawnienia, którymi mogą dysponować stosownie do zakresu powierzonych zadań cząstkowych.

Z powyższym wymaganiem wiąże się szybkość podejmowanych decyzji oraz konsekwencja w działaniu. Szybkość podejmowania decyzji jest związana z reakcją na zagrożenie charakterystyczne dla działań policyjnych w trakcie imprez masowych, zgromadzeń publicznych. Głównym celem działań policji jest zabezpieczenie podstawowych interesów obywateli (życie, zdrowie, dobra materialne), zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom oraz osobom postronnym.

Podjęte przez policję działania w trakcie imprez masowych (zgromadzeń) mają zagwarantować niezakłócony ich przebieg odpowiadający najwyższym standardom bezpieczeństwa i minimalną ingerencją w wolność osobistą wszystkich uczestników. Jednak w przypadku pojawienia się zagrożenia w trakcie zabezpieczenia policyjnego zadaniem dowodzącego powinno być jak najszybsze jego opanowanie. Pozwala to w dużej mierze ochronić policjantów, którzy w trakcie zbiorowych zakłóceń porządku publicznego narażeni są na przejawy agresji skierowane wobec nich. Im szybsza reakcja, tym mniej poszkodowanych i mniejszy poziom stresu spowodowanego długim przebywaniem funkcjonariuszy w warunkach zagrożenia życia i zdrowia.

Szybkość można zapewnić m.in. dzięki:

- posiadaniu pełnomocnictw do podejmowania samodzielnych decyzji,
- sprawnemu systemowi zbierania i obiegu informacji,
- niezawodnemu i funkcjonalnemu systemowi łączności i informacji,
- wnikliwej analizie i wysokiemu poziomowi pracy sztabowej,
- posiadaniu wyszkolonych sił i odwodów[369].

Konsekwencja w działaniu polega natomiast na podjęciu czynności w stosunku do osób zakłócających porządek publiczny. Każde działanie

[369] J. Białas, *Kierowanie siłami…*, s. 14.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

osób powodujące zagrożenie powinno spotkać się z natychmiastową reakcją sił policyjnych oraz konsekwencjami prawnymi za popełnione czyny. Niekonsekwencja działań, brak decyzji dowódcy lub zbyt późne jej podjęcie powodować będzie zagrożenie bezpieczeństwa policjantów biorących udział w tych działaniach, uczestników działań i osób postronnych.

Kolejnym wymaganiem jest zapewnienie podległym siłom i organom dowodzenia dogodnych warunków do wykonania zadania. Jest to przede wszystkim czas pozwalający na zaplanowanie i zorganizowanie tych działań oraz ustalenie korzystnych warunków terenowych, w jakich będą przygotowywane i prowadzone działania (miejsce, pozycja wyjściowa, rejon).

Dowódca musi brać również pod uwagę stan psychiczny podwładnych, którzy mogą się znaleźć w sytuacji zagrożenia. Źródłem stresu jest niepewność co do skali zagrożenia i rodzaju zadań, które trzeba wykonać. Generalnie stres wzmaga się, gdy wystąpią następujące okoliczności: niedostateczny przepływ informacji, brak przygotowania, brak wyszkolenia, małe doświadczenie oraz brak opieki socjalnej osób uczestniczących w zaplanowanych działaniach. Dostrzegalnymi objawami są: płacz, stan podobny do szoku, nietypowe zachowania, utrata zaufania lub zainteresowania zadaniem, postawy agresywne. Dowódca powinien obserwować swoich podwładnych, reagować na występujące u nich objawy stresu i zapewniać im wsparcie psychologiczne. Podejmowane przedsięwzięcia powinny zagwarantować pomoc przechodzącym kryzys i ograniczenie stresu[370].

Kolejnym zadaniem dowódcy powinno być odpowiednie zabezpieczenie logistyczne działań (zwłaszcza tych przedłużających się), w tym zapewnienie opieki socjalnej i medycznej podległym siłom. Aby to osiągnąć, dowództwo powinno znać aktualną sytuację i wpływać na jej rozwój. Ponadto należy umiejętnie prognozować rozwój sytuacji i stosownie do tego kierunkować działanie podległych sił. W planowaniu nowego zadania przełożony powinien uwzględnić nie tylko możliwości sił i środków, ale również ich stan, położenie itp.[371]

Dodatkowym wymogiem jest trwałość systemu dowodzenia, czyli określanie jego zdolności do funkcjonowania. Zatem dowódca musi brać pod uwagę oddziaływanie przeciwnika oraz negatywny wpływ środowiska, aby niwelować skutki tych oddziaływań oraz odtwarzać naruszone elementy. Uzyskać to można dzięki zorganizowaniu i zapewnieniu przede

[370] Por. zarządzenie nr 428 komendanta głównego Policji z 17 kwietnia 2009 r. w sprawie form i metod wykonywania niektórych służbowych zadań przez psychologów pełniących służbę bądź zatrudnionych jednostkach organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP nr 6.

[371] M. Strzoda, *Zasady…*, wyd. cyt., s. 28.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wszystkim sił odwodowych, które można wykorzystywać w różnych sytuacjach kryzysowych[372].

Oddzielną grupą wymagań stawianych dowodzeniu są wymagania prakseologiczne. Dokonując oceny działania, odnosimy się do jego sprawności, skuteczności oraz efektywności (ekonomiczności) działających podmiotów[373]. Skuteczność, sprawność i efektywność — jako synonimy w literaturze przedmiotu — używane są często zamiennie.

Sprawność dowodzenia to wymaganie dotyczące systemu dowodzenia, które określa możliwości szybkiego podejmowania decyzji i doprowadzenia jej do wykonawców. Warunkiem sprawności dowodzenia jest przede wszystkim dobrze zorganizowana łączność, umożliwiająca płynny obieg informacji[374]. Jej istota polega na monitorowaniu zmiennych wpływających na realizację zadań oraz na natychmiastowych reakcjach umożliwiających osiąganie celów działania zarówno koncepcyjnego, jak i wykonawczego. Wyznacznikami tych procesów jest terminowość, operatywność, dokładność oraz inne cechy opisujące procesy i czynności realizowane przez kierownictwo[375].

Sprawność dowodzenia operacjami policyjnymi podczas imprez masowych i zgromadzeń publicznych uzależniona jest od:

- kompleksowego podejścia — podczas planowania, organizowania, realizacji i kontroli;
- szybkiego podejmowania decyzji i doprowadzenia jej do wykonawców uzależnionego od presji czasu, ilości zdarzeń, zagrożeń (mała przewidywalność rozwoju sytuacji);
- umiejętnego przygotowania kadr, systematycznego szkolenia (teoretycznego i praktycznego);
- przemyślanego, indywidualnego zaplanowania każdego zdarzenia;
- odpowiedniej struktury dowodzenia;
- kierowania sił i środków adekwatnego do sytuacji;
- jakości wyposażenia indywidualnego policjantów i sprzętu transportowego;
- pozyskiwania, segregacji, gromadzenia, analizy i bieżącego przekazywania informacji (wszechstronna identyfikacja zagrożeń);

---

[372] Tamże, s. 129.

[373] M. Strzoda, *Efektywność — istota, znaczenie, zakres pojęciowy* [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…,* wyd. cyt., s. 9.

[374] M. Strzoda, N. Prusiński, *System dowodzenia. Terminologia,* cz. 1, Warszawa 2001, s. 129.

[375] M. Strzoda, *Efektywność*…, wyd. cyt. [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…*, wyd. cyt., s. 11.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- wyboru odpowiedniej taktyki działania i odpowiedniego wyboru wariantu;
- stosowania się do zasad i wymagań dowodzenia, działania zgodnie z prawem;
- dobrze zorganizowanej łączności umożliwiającej płynny obieg informacji;
- racjonalnego dysponowania siłami i środkami w trakcie działań;
- wykorzystania środków technicznych;
- elastycznego i szybkiego reagowania na zmiany sytuacji;
- ścisłej współpracy wielu podmiotów (wskazanych w przepisach prawnych) odpowiedzialnych za poszczególne cele;
- zorganizowania w odpowiednim miejscu odwodu sił i środków, organizacji grup interwencyjnych;
- dokumentowania zachowań uczestników oraz rejestracji dokonanych przez nich zniszczeń; pozwala to na uzyskanie materiału dowodowego i wykorzystanie go w postępowaniach karnych przeciwko osobom naruszającym prawo;
- ochrony prawnej funkcjonariuszy;
- uwarunkowań politycznych powodujących obawę przed wydawania decyzji przez dowodzącego o użyciu sił i środków w celu przywrócenia naruszonego porządku publicznego;
- rzetelnej oceny w *mass mediach*.

Na sprawność w znaczeniu ogólnym składają się: skuteczność, korzystność i ekonomiczność.

Najważniejszą oceną działania dowódcy jest ocena pod względem skuteczności. Skuteczność dowodzenia jest to zdolność systemu dowodzenia do osiągnięcia założonego, wyznaczonego celu, czyli wykonania postawionego zadania[376]. Podjęte działanie jest skuteczne, jeżeli pozwala osiągnąć (w pełni lub w jakimś stopniu) zamierzony cel albo przynajmniej umożliwia jego osiągnięcie w przyszłości. Podstawowym wyznacznikiem skuteczności jest zbliżanie się rezultatu działania do założonego celu.

Na skuteczność działania dowódcy wpływ mają jego umiejętności koncepcyjne, merytoryczne, społeczne oraz diagnostyczno-analityczne[377]. Tym cechom można przeciwstawić bierność, opieszałość, marnotrawstwo czasu i zasobów. Oceniając działania, należy zwrócić również uwagę

[376] M. Strzoda, *Determinanty i właściwości organizowania dowodzenia wojskami lądowym*i [w:] Z. Ścibiorek (red.), *Założenia systemu dowodzenia wojskami lądowymi na obszarze kraju*, Warszawa 2003, s. 51.

[377] R.W. Griffin, *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 132.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

na niewłaściwe zachowania się ludzi, tolerowanie nieporządku, braku racjonalności, niewłaściwej realizacji czynności planowania, lekceważącego stosunku do otoczenia[378]. Brak decyzyjności, mała odporność na stres, złe (nietrafne) rozkazy narażające podwładnych na różnego rodzaju zagrożenia budują negatywny obraz dowódcy. Ocenie podlegać będzie także kultura osobista dowódcy, a także jego wygląd zewnętrzny — regulaminowe umundurowanie. To również istotne elementy, które mogą wzmocnić bądź osłabić morale podwładnych.

Skuteczność dowódców związana jest także z ich ogromnym doświadczeniem zawodowym i życiowym. Pomaga ono postrzegać nawet najmniej rutynową sytuację jako przykład powtórzenia pewnego prototypu — dowódcy od razu wiedzą, jakie działania są w tym wypadku wskazane. Ponadto dowódca powinien kształtować dyscyplinę, ugruntować morale swoich podwładnych i jednocześnie usprawniać ich pracę — szkoląc policjantów i dążąc do osiągania skuteczności wykonywanych zadań służbowych.

Ocena skutków działania powinna następować co najmniej trzy razy:

- przed działaniem, gdy w toku planowania prognozowane jest wystąpienie skutków oraz oceniany jest ich wpływ na różne elementy;
- po działaniu, gdy dane skutki wystąpiły;
- z pewnej perspektywy czasowej.

Prawidłowa analiza sytuacji przed działaniem uzależniona jest od rzetelnego zebrania informacji, na podstawie których prawidłowo ocenić można zagrożenia i szanse powodzenia. Opinie co do skuteczności dowodzenia oraz działania sił w trakcie operacji policyjnych, w czasie których doszło do naruszenia przepisów prawa, powinno się oceniać po zebraniu wszelkich informacji na temat danego zdarzenia. Zbyt wczesne ferowanie wyroków (przez przełożonych, społeczeństwo, media, polityków) na podstawie niesprawdzonych, niepotwierdzonych informacji, stawianie wniosków po wysłuchaniu tylko jednej ze stron konfliktu, a także pogoń mediów za sensacją powodują pojawienie się zniekształceń komunikacyjnych. Niestety, taka sytuacja utrudnia prawidłowy odbiór rzeczywistości, a przez to powoduje błędną ocenę działania policji.

Miarą skuteczności działania jest stopień osiągnięcia celu, przy czym w ocenie skuteczności nie bierze się pod uwagę pozostałych kryteriów działania. Często zatem działanie skuteczne jest nieekonomiczne i niekorzystne. Skuteczność może dotyczyć sposobu działania (jeśli ten jest

[378] M. Strzoda, *Efektywność…*, wyd. cyt. [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…*, wyd. cyt., s. 18–19.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

właściwy z punktu widzenia osiągnięcia celu) oraz środków działania (jeśli środki te przyczyniły się do realizacji celu). Aby działanie było skuteczne, powinno być odpowiednio zorganizowane[379].

Jednak w warunkach policyjnych sama ocena skuteczności działań jest niewystarczalna. Oceniając skuteczność, należy mieć na względzie działania dowódcy, które muszą być prowadzone zgodne z prawem. Niedopuszczalna jest sytuacja, w trakcie której zostanie osiągnięty zaplanowany cel działania, lecz sposób jego osiągnięcia przekracza pewne normy. W wypadku policyjnych działań porządkowych — pomimo osiągnięcia zadowalającego poziomu bezpieczeństwa — gdy funkcjonariusze przekroczą swoje uprawnienia służbowe (np. używając sił i środków nieadekwatnych do sytuacji zagrożenia, łamiąc przy tym zasady etyki zawodowej), ocena ich skuteczności działania będzie bardzo negatywna.

Skuteczność jest rozumiana jako wykonywanie odpowiednich czynności, sprawność zaś — jako robienie tego we właściwy sposób. Jest to umiejętność minimalizowania zużycia zasobów przy osiągnięciu celów organizacji[380].

Efektywność jest kolejnym wymogiem dowodzenia nakazującym taką realizację funkcji dowodzenia, aby przy jednakowych zasobach osiągać lepsze rezultaty działania. Może to zależeć od czynników niematerialnych typu: wyszkolenie sił i dowództwa, umiejętne dowodzenie, morale[381].

Efektywność definiuje się jako dodatnią cechę działań dających wynik oceniany pozytywnie bez względu na to, czy był on zamierzony, czy nie[382]. Badanie efektywności odnosi się do stwierdzenia skuteczności oraz stopnia poniesionych nakładów w stosunku do uzyskanych efektów. W języku polskim efektywność (łac. *effectus* 'skutek') jest zwykle definiowana jako pozytywny wynik, wydajność, skuteczność, sprawność oraz stosunek uzyskanego efektu do nakładu.

Jest to jedna z podstawowych właściwości charakteryzujących działanie każdego kierownictwa i dowództwa. Ocena efektywności działania organizacji oraz jej elementów następuje więc po skutkach tych działań. Wyznaczniki efektywności systemu kierowania (dowodzenia) można

---

[379] K. Rajchel, *Organizacja i kierowanie — rys historyczny* [w:] A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 44.

[380] J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie,* Warszawa 1997, s. 23–24.

[381] M. Strzoda, *Zasady…,* wyd. cyt. [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…,* wyd. cyt., s. 128.

[382] M. Kempisty (red.), *Mały słownik cybernetyczny*, Warszawa 1973, s. 93.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

określić jako relację między tym, co zostało osiągnięte, tym, co zamierzano osiągnąć, czynnikami, jakie miały na to wpływ, poniesionymi kosztami[383].

Ocena efektywności stanowić może stały element funkcjonowania organizacji. Jej wdrożenie może pomóc kierownictwu lub elementom nadrzędnym w porównywaniu wyników działań z zamiarami ujętymi w planach odnoszącymi się do osiągania celów i wykorzystania zasobów[384].

Kierownika w aspekcie efektywności charakteryzować powinny następujące elementy:

- wiedza — oznaczająca stopień jego merytorycznego przygotowania do kierowania określonym zespołem;
- umiejętności — określające zdolność kierownika do odpowiedniego wykorzystywania posiadanej wiedzy, obejmujące: komunikatywność oraz elastyczność (oznaczającą zdolność do dostosowania rodzaju i zakresu swojego oddziaływania na podwładnych w zależności od istniejącej sytuacji, w tym przede wszystkim od oczekiwań podwładnych)[385].

Efektywność kierowania jest miarą sprawności i skuteczności kierownika, miarą tego, w jakim stopniu wyznacza on i osiąga odpowiednie cele[386]. Efektywność dowodzenia jest czynnikiem decydującym o rezultacie prowadzonych działań; osiągnąć ją można także przez właściwe i adekwatne wykorzystywanie zasobów ludzkich (oraz uzbrojenia i jego możliwości) przez dowódcę.

Pojęciem bliskoznacznym lub wręcz tożsamym z efektywnością jest ekonomiczność, której podstawowymi miernikami są oszczędność i wydajność[387]. Określana jest ona jako racjonalne działanie w dążeniu do maksymalizacji efektów przy określonych nakładach oraz jako ekonomia sił — racjonalne dysponowanie siłami i środkami, gwarantujące osiągnięcie celu operacji w możliwie najkrótszym czasie.

Ekonomia sił pozwala na:

- obniżenie kosztów działania,
- uniknięcie zbędnej demonstracji sił,
- angażowanie do działań sił i środków adekwatnych do potrzeb,

---

[383] M. Strzoda, *Efektywność…*, wyd. cyt. [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…*, wyd. cyt., s. 14.

[384] Tamże, s. 24.

[385] W. Krzeszowski, *Cechy kierownika (dowódcy) a jego efektywność* [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…*, wyd. cyt., s. 42.

[386] J.A. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, Warszawa 2001, s. 23.

[387] H. Szkudlarek, *Dowodzenie jako rodzaj kierowania*, Warszawa 1981, s. 51.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- zachowanie mobilności pododdziałów w związku z możliwością zmiany struktury pododdziałów w przypadku zmiany sytuacji[388].

W warunkach policyjnych ekonomiczne użycie sił oznacza optymalne zróżnicowanie możliwości poszczególnych pododdziałów policyjnych biorących udział w danej operacji (osiągnięcie ich maksymalnej wydolności), a także ścisłą koordynację ich wysiłków.

Kolejnym wyznacznikiem sprawności działań jest korzystność. Obejmuje ona wszystkie elementy efektów i nakładów w postaci zarówno zamierzonych, jak i niezamierzonych skutków działania. Wynika z tego, że określone działanie może być częściowo skuteczne, kiedy doprowadziło tylko w pewnym stopniu do realizacji zamierzonego celu, ale przyniosło niezamierzone pozytywne efekty, których korzystność przeważyła brak całkowitego zrealizowania zamierzonego celu. Podobnie jest ze stosunkiem kryterium korzystności do kryterium ekonomiczności. Działanie może być nieekonomiczne, a jednocześnie korzystne, jeśli przyniosło korzyść przewyższającą poniesione nakłady[389].

Podsumowując, należy stwierdzić, że sprawne działanie jest skuteczne (pozwala osiągnąć zakładane cele), korzystne (gdy występuje różnica między nabytkami a ubytkami) oraz ekonomiczne (gdy jest oszczędne i wydajne).

2.6. System dowodzenia

Dowódca operacji musi funkcjonować w ramach bardzo sprawnego systemu dowodzenia, aby osiągnąć pożądany stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na określonym terenie, na którym prowadzona jest operacja policyjna związana z obsługą sytuacji kryzysowej. W Policji jest nim zbiór zespołów ludzkich, zasad, środków materialnych i metod postępowania — ujęty w ścisłe ramy organizacyjne. Aby wykonać zadanie w ramach operacji policyjnej, musi on zawierać następujące komponenty: organizację dowodzenia, środki dowodzenia i proces dowodzenia[390]. W systemie dowodzenia następuje przetwarzanie zakładanych celów na określone działania, podział zadań między wykonawców oraz ich realizacja[391].

[388] A. Fila, M. Marczak, J. Znajdek, *Kierowanie — dowodzenie operacjami policyjnym,* cz. 2, Szczytno 2000, s. 8.

[389] K. Rajchel, *Organizacja…*, wyd. cyt., s. 45.

[390] Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form…, wyd. cyt.

[391] J. Posobiec, *Organizacja…,* wyd. cyt, s. 36.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

System powinien zapewniać ciągłość dowodzenia oraz sprawne funkcjonowanie jednostek — zarówno w czasie normalnej, codziennej służby, jak i w momencie powstania sytuacji kryzysowej, w ramach operacji policyjnych (planowych i doraźnych). Polega to na wypracowaniu dwóch wariantów funkcjonowania jednostek Policji, z których jeden przystosowany jest do warunków codziennej służby, zaś drugi odpowiada wymaganiom sytuacji kryzysowych[392].

Współczesny system dowodzenia powinien być tak zorganizowany, aby umożliwiał trafne zaplanowanie działań z zapewnieniem elastycznego i szybkiego reagowania na zmiany sytuacji.

Organizacja dowodzenia to ogólne zasady działania i sposób zorganizowania dowództwa, relacje pomiędzy dowództwami, ich uprawnienia i odpowiedzialność oraz podział i strukturę funkcjonalną na stanowiskach dowodzenia.

Zorganizowane działania policyjne prowadzone na terenie kraju charakteryzują się stałą organizacją dowodzenia określoną przepisami służbowymi. W przypadku powołania operacji policyjnej regulacje zobowiązują wszystkich kierowników jednostek organizacyjnych Policji do utworzenia jednolitej struktury dowodzenia w trakcie działań oraz wskazują podstawowe zadania poszczególnych osób funkcyjnych. Przepis daje również możliwość podziału operacji na mniejsze części, tj.: podoperacje, odcinki, pododcinki. Takie obwarowania skutkują brakiem rozbieżności w prowadzeniu zabezpieczeń na terenie wszystkich komend Policji w Polsce.

Kolejnym elementem systemu dowodzenia są środki dowodzenia, w skład których wchodzą zasoby techniczne i materialne przydzielone siłom policji do prowadzenia działań i wykorzystania w ramach systemu dowodzenia operacją policyjną. Są one zorganizowane jako: stanowiska dowodzenia, sieci telekomunikacyjne, informatyczne, sygnalizacyjne, wspomagania dowodzenia[393]. Traktowane są jako urządzenia mające sprawnie i w sposób ciągły zapewnić przepływ informacji niezbędnych do dowodzenia działaniami podległych sił. Ważne są tutaj zwłaszcza techniczne systemy przekazu informacji.

W warunkach dużej dynamiki sytuacji kryzysowych podjęcie ostatecznej decyzji wymaga przewidywania przyszłych wydarzeń, identyfikacji czynników, które będą na nią wpływać, przy uwzględnianiu konsekwencji

[392] Por. M. Dąbrowski, *System dowodzenia w Policji i jego komponenty w aspekcie zarządzania kryzysowego* [w:] A. Urban (red.), *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, Szczytno 2007, s. 208.

[393] Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

własnych decyzji i działań. Niezbędne jest zatem korzystanie z technicznych systemów wspomagania dowodzenia. Rozwój technologii telekomunikacyjnych oraz mediów elektronicznych stwarza możliwości usprawnienia komunikacji i zwiększenia dostępu do informacji.

Wykorzystanie środków technicznych warunkuje skuteczność współczesnego dowodzenia. Stosowanie nowoczesnych technologii wspomaga i zwiększa efektywność funkcjonowania organizacji. Realizowane jest to m.in. przez przyśpieszenie procedur zarządzania, wzrost jakości operacji wykonywanych na większej ilości informacji oraz ograniczenie pomyłek. Za efektywność systemów łączności można uważać całokształt zdolności systemów (podsystemów) niezbędnych do zbierania, przesyłania, przetwarzania, przechowywania i udostępniania informacji — zgodnie z potrzebami i wymaganiami systemu decyzyjnego (użytkowników)[394].

Istotną rolę odgrywają systemy informatyczne, których zadaniem jest usprawnianie procesu podejmowania decyzji przez dostarczanie niezbędnych informacji. Informacje, obok zasobów ludzkich, są jednym z najważniejszych elementów systemu informacyjnego. Jakość informacji determinuje w dużym stopniu jakość systemu informacyjnego. Wszelkie działania mające na celu poprawę jakości informacji przyczyniają się do usprawnienia całego systemu. Systemy informacyjne, z którymi ludzie obecnie spotykają się w pracy, należą do wyspecjalizowanych systemów, wykorzystywanych do kierowania działaniami[395].

W dowodzeniu bardzo ważny jest obieg informacji, jej opracowanie i przygotowanie warunków do podejmowania decyzji. Środki techniczne wspomagają proces selekcji i przetwarzania tych informacji. Rozwój nowoczesnych technologii informatycznych przyczynia się do ograniczenia ryzyka i obszaru niepewności w związku z podejmowaniem decyzji. Dostępna wiarygodna, nieustannie uzupełniana i uaktualniana w czasie rzeczywistym informacja o stanie faktycznym stworzy podstawy do zobrazowania sytuacji. Środki techniczne pozwalają przekazywać w czasie rzeczywistym informacje w postaci słowa, tekstu i obrazu[396].

Łączność zapewniająca ciągłą wymianę informacji z podwładnymi, przełożonym oraz siłami współdziałającymi pozwala na właściwe

[394] P. Sienkiewicz, *Teoria efektywności systemów kierowania,* t. 2*, Problemy efektywności działania*, Warszawa 1979, s. 368.

[395] S. Sirko, *Uwarunkowania efektywności kierownika (dowódcy) — wybrane elementy* [w:] J. Michniak (red.), *Efektywność…*, wyd. cyt., s. 96.

[396] A. Tomaszewski, *System dowodzenia wojsk obrony terytorialnej*, Warszawa 2011, s. 10.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zorganizowanie pracy na stanowisku dowodzenia. Istotnym zadaniem jest także uzyskanie przewagi informacyjnej nad przeciwnikiem, a w konsekwencji stworzenie warunków pewności decyzyjnej.

Wprowadzenie automatyzacji m.in. w procesie zbierania i przetwarzania informacji umożliwiło skuteczne wykonywanie zadań. Wzrost liczby i różnorodności informacji, których przeanalizowanie jest niezbędne do podejmowania racjonalnych decyzji (z jednoczesnym skróceniem czasu potrzebnego na ich wypracowanie) spowodowało, że zautomatyzowane systemy dowodzenia stały się nieodzownym narzędziem we wspomaganiu procesu dowodzenia. Istotny wpływ na zakres i jakość automatyzacji dowodzenia ma rozwój techniki komputerowej oraz innych urządzeń technicznych[397].

Wiedza o sytuacji dostępna jest w systemie dowodzenia dla wszystkich decydentów na każdym poziomie i szczeblu dowodzenia, oczywiście z ograniczonym, ale wymaganym zakresem informacyjnym dla każdego z nich. Korzystanie z baz danych dostępnych dla wszystkich musi być niezwykle sprawne i celowe, aby nadmiar informacji (zwłaszcza mało istotnych) nie doprowadził do swoistego paraliżu decyzyjnego związanego z potrzebą przetworzenia przez decydentów nadmiaru informacji, często nieistotnych, lecz wychwycenia informacji istotnych do podjęcia decyzji[398].

W praktyce służby mundurowe, przede wszystkim Policja i Straż Pożarna, do podniesienia poziomu bezpieczeństwa obywateli wprowadzają System Wspomagania Dowodzenia (dalej: SWD). Podstawowym celem wdrożenia systemu jest skrócenie czasu reakcji na równoczesne zdarzenia. Wykorzystuje się go do obsługi zdarzeń od momentu zgłoszenia informacji o zdarzeniu przez obywatela, przez obsługę w terenie, do analiz i raportów pozdarzeniowych. Umożliwia on także właściwą dyslokację sił i środków, dzięki czemu obsługa zdarzenia umożliwia minimalizację zastosowanych sił.

SWD wykorzystywany jest m.in. do:

- przyjmowania zgłoszeń alarmowych — numery 112, 997,
- obsługi i koordynacji codziennych zdarzeń, a także prowadzenia zorganizowanych działań policyjnych,
- monitorowania miejsc zagrożonych.

---

[397] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 38.

[398] J. Posobiec, *Dowodzenie w uwarunkowaniach ryzyka i niepewności* [w:] J. Wołejszo i in. (red.), *Podejmowanie…*, wyd. cyt., s. 120.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Ze względu na znaczną złożoność organizacyjną, techniczną i funkcjonalną SWD ma zwykle strukturę modułową, na którą składają się następujące moduły:

- aplikacji informatycznej SWD,
- telekomunikacyjny,
- radiokomunikacyjny,
- dostępu do baz danych poza SWD,
- lokalizacji patroli,
- sterowania wizualizacją wielkoformatową,
- ochrony obiektu,
- rejestracji korespondencji i monitoringu TV.

Moduł głównej aplikacji SWD z organizacyjnego punktu widzenia obejmuje serwery, terminale, bazy danych i oprogramowanie komputerowego wspomagania zadań dyspozytorskich CAD (*Computer Aided Dispatch*). Wykorzystywane jest ono także do wyposażenia wydzielonego stanowiska koordynatora sztabu kryzysowego w razie wystąpienia szczególnych sytuacji kryzysowych. System CAD dokonuje automatycznego przydziału niepowtarzalnego numeru identyfikacyjnego zdarzenia, identyfikatora, rekordów zdarzeń, rejestruje rozmowy oraz oznacza datę i czas. SWD jest systemowym narzędziem wspomagającym stanowiska kierowania.

Usprawnienie procesu gromadzenia danych najprawdopodobniej spowoduje skrócenie się cykli decyzyjnych[399]. Środki techniczne odpowiednio wykorzystane i obsługiwane umożliwią sprawniejszy obieg informacji, jednak decyzyjność zawsze będzie po stronie człowieka.

System powinna cechować bezawaryjność, która wpływa na ciągłość poszczególnych podsystemów informacyjnych oraz urządzeń technicznych. Bezawaryjność pracy systemu dowodzenia osiągana jest m.in. dzięki zachowaniu rezerw środków dowodzenia, przede wszystkim technicznych środków łączności.

Środki dowodzenia obejmują również miejsca pracy — stanowiska dowodzenia zapewniające bezpieczną pracę dowódcy i sztabu oraz jego działalność administracyjną. Środki dowodzenia umożliwiają przemieszczanie się dowódców, organów i środków dowodzenia we właściwym czasie wraz z podległymi oddziałami (pododdziałami) z zachowaniem ciągłości pracy. W tym celu w trakcie działań policyjnych ważne jest usytuowanie stanowisk dowodzenia, które organizuje się jako wysunięte i ruchome.

[399] G. Klein, *Sztuka…*, wyd. cyt., s. 317.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Dowodzenie może być efektywne tylko pod warunkiem wykorzystania środków technicznych, które wraz z organizacją i realizacją dowodzenia stanowią najważniejsze elementy systemu dowodzenia. System powinien być tak zorganizowany, aby umożliwiał trafne zaplanowanie działań oraz zapewniał elastyczne i szybkie reagowanie na zmiany sytuacji.

Ostatnim elementem systemu jest proces dowodzenia. Definicja policyjna „zaadaptowała" treść pojęcia obowiązującego w wojsku, które określa dowodzenie jako proces informacyjno-decyzyjny realizowany w cyklach decyzyjnych przez dowództwo rozmieszczone na stanowisku dowodzenia swojego szczebla organizacyjnego, jednakowy na wszystkich szczeblach dowodzenia, polegający na cyklicznym zbieraniu i opracowywaniu informacji, a następnie na ich przetwarzaniu w informacje decyzyjne, które w formie zadania przekazuje się wykonawcom[400]. Celowe i skoordynowane działanie tych elementów umożliwia skuteczne dowodzenie[401].

Autor niniejszej pracy uważa, że uwarunkowaniom policyjnym bardziej odpowiada definicja procesu dowodzenia obowiązująca w wojskach lądowych Niemiec — Bundeswerze. Według niej system dowodzenia wyrażony jest w stosowaniu procedur, które mają na celu podejmowanie racjonalnych decyzji, wprowadzanie ich do realizacji. Procedury normują również zasady współpracy i działania w ramach określonych komórek i dowództw[402].

Kierownik, aby sprawnie wypełniać swoje zadania, musi pozyskiwać, segregować, gromadzić, analizować i przekazywać pożądane informacje. Część tych informacji służy mu do podejmowania decyzji, a część przekazywana jest „w górę" (do przełożonych) lub „w dół" (do podwładnych)[403]. Informacja w podejmowaniu decyzji determinuje ich racjonalność. Bez terminowego dopływu niezbędnych informacji nie mogą być podejmowane racjonalne decyzje[404].

Jednak nadmiar informacji nie oznacza większej pewności w podejmowaniu decyzji, gdyż ich nawarstwienie może uniemożliwić ich sprawdzenie i weryfikację, co spowoduje problem z ich wyborem.

Podejmowanie decyzji o sposobie realizacji zadań przez podległe dowódcy siły jest oparte na rezultatach twórczego myślenia, stanowi ciąg rozwiązań określonych sytuacji decyzyjnych. W prakseologicznej teorii

[400] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 62.

[401] J. Posobiec, *Organizacja…,* wyd. cyt., s. 45.

[402] *Hdv 100/200 Führungsunterstützung im Heer (TF/FU),* Bonn 1996, par. 301.

[403] T. Majewski, *Kierownik…*, wyd. cyt., s. 41.

[404] B.R. Kuc, *Zarządzanie doskonałe…*, wyd. cyt., s. 144.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

organizacji i zarządzania decyzja jest nielosowym wyborem[405] jednych z co najmniej dwóch możliwości, wariantów, dróg czy kierunków działania pożądanych z punktu widzenia interesu jednostki lub systemu (przedsiębiorstwa), w ramach którego wybór ten jest dokonywany i uznawany za warty realizacji[406].

Istotną cechą każdej decyzji jest to, że opiera się ona na informacjach z przeszłości i teraźniejszości, zaś jej realizacja dotyczy przyszłości[407]. Informacja stała się czynnikiem decydującym w zmaganiach przeciwstawnych stron, istotnie determinując charakter i sposoby prowadzenia działań.

W organizacjach zhierarchizowanych podejmowanie decyzji jest istotą dowodzenia. W procesie dowodzenia dowódcy, podejmując decyzje, dążą do opracowania optymalnych rozwiązań sytuacji problemowych i optymalnych sposobów realizacji zadań, które nakładają na podwładnych na mocy przysługujących im uprawnień.

W literaturze spotkać można wiele ujęć i opracowań procesu podejmowania decyzji. W najstarszym, klasycznym modelu decyzyjnym zakłada się, że kierownicy podejmują decyzje w sposób logiczny i racjonalny, dążąc do tego, by najlepiej służyć interesom organizacji.

Podejmowanie decyzji można przedstawić za pomocą skończonej ilości etapów (kroków), tj.:

- analiza i określenie sytuacji problemowej w danych warunkach organizacyjnych,
- określenie zbioru możliwych decyzji,
- ocena możliwych decyzji,
- wybór najlepszego wariantu,
- weryfikacja przez kierownictwo organizacji rekomendowanego wariantu,
- wdrożenie proponowanego i zatwierdzonego wariantu działań,
- obserwacja wyników i ich ocena,
- udoskonalenie, poprawa podjętych działań[408].

Według Bolesława Rafała Kuca w procesie decydowania wyróżnia się na ogół cztery etapy:

- zgromadzenie i przetworzenie informacji,
- analiza zasobów informacji w celu opisu problemu wymagającego decyzji,

[405] J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii i kierowania*, Warszawa 1976, s. 168.

[406] J. Penc, *Menadżer w działaniu*, Warszawa 2003, s. 82.

[407] J. Kręcikij, *Analiza procesu decyzyjnego w organizacji zhierarchizowanej pod kątem jego algorytmizacji,* Warszawa 2006, s. 33.

[408] B.R. Kuc, *Zarządzanie…*, wyd. cyt., s. 145.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- projektowaniu wariantów rozwiązań,
- wybór jednego z wariantów, czyli podjęcie decyzji[409].

Natomiast „systemowe podejście" do rozwiązywania problemów i podejmowania decyzji zaproponował Józef Penc, tj.:

- diagnoza i sformułowanie problemu,
- określenie celu,
- tworzenie wariantów rozwiązania problemu (decyzji),
- wybór najlepszego wariantu,
- dokonanie analizy wrażliwości,
- wdrażanie wybranego wariantu (decyzji)[410].

Analiza sytuacji decyzyjnej jest pierwszym działaniem decydenta. Przedmiotem analizy powinien być stopień uświadomienia sobie zagrożenia i potrzeby określonej kierunkowo zmiany. Po określeniu cech i sposobów rozwiązań następuje poszukiwanie wariantów rozwiązania sytuacji. Polega to na pozyskiwaniu, gromadzeniu, porządkowaniu, przechowywaniu, wartościowaniu, porównywaniu i przedstawianiu wszelkiego rodzaju informacji dotyczących sił własnych, przeciwnika oraz warunków prowadzenia działań[411].

Kolejnym etapem jest opracowanie możliwych rozwiązań (niekiedy alternatyw), które mogą przyczynić się do podjęcia właściwej decyzji. Te warianty powinny obejmować pozyskanie i ocenę możliwych optymalnych sposobów rozwiązań[412].

Jeżeli praca w poprzednich etapach została przeprowadzona prawidłowo, to decydent ma do wyboru pewną liczbę różnych kierunków działania, które prowadzą do rozwiązania problemu. Musi on porównać ryzyko, jakie niesie ze sobą każdy kierunek działania, z oczekiwanymi korzyściami. Trzeba sobie uświadomić, że nie ma działania, które nie jest obarczone jakąś dozą ryzyka. Należy także ustalić, które działanie przyniesie najlepszy rezultat przy najmniejszym wysiłku lub przynajmniej najmniejszym zakłóceniu w funkcjonowaniu organizacji.

Wybór wariantu działania uzależniony jest od sytuacji, w której dowódca się znalazł. Analiza wszystkich dostępnych informacji, a także porównanie różnych wariantów ułatwia wybór najwłaściwszego. Jeżeli informacja jest niedokładna lub niepełna, decyzja może być błędna[413].

---

409 Tamże, s. 144.
410 J. Penc, *Kreatywne kierowanie*, Warszawa 2000, s. 63–68.
411 J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 87.
412 T.T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2008, s. 100.
413 B.R. Kuc, *Od zarządzania…*, wyd. cyt., s. 177.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Ostatnią czynnością w procesie decyzyjnym jest kontrola, która polega na realizacji wybranego wariantu oraz weryfikacji uzyskanych wyników. Zapewnia sprzężenie zwrotne między decyzją a działaniem. W wyniku kontroli decyzja może być poddana rewizji. Związane jest to z uzyskiwaniem nowych informacji i ponownym ich przetwarzaniem.

Podjęta decyzja musi zostać podana do wiadomości innym osobom. Konieczne jest przekazanie nie tylko treści decyzji, ale także sposobu jej realizacji i kontroli[414]. Podejmowanie decyzji powinno uwzględnić skutki wynikające z sytuacji wyjściowej, stopień trudności, cel, który osiągnie się przez decyzję[415].

Niezwykle ważną cechą dowódcy jest umiejętność dokonywania korekty, a nawet całkowitej zmiany decyzji, umiejętność działania bez emocji, oceniania sytuacji na chłodno[416].Wypracowanie decyzji jest wyjątkowo odpowiedzialnym i twórczym etapem pracy dowódcy i jego sztabu[417]. Wymaga m.in.: rozległej i gruntownej wiedzy, intuicji, silnej woli.

Dowódca podejmuje decyzję osobiście — jednoosobowo, lecz wypracowuje ją przy wydatnym współudziale oficerów sztabu, często w sytuacjach wyjątkowo trudnych i w maksymalnie ograniczonym czasie. Racjonalne i mądre korzystanie z wiedzy, doświadczenia i inwencji oficerów sztabu stanowi jeden z istotniejszych elementów kunsztu dowódczego. Decyzja będąca wyrazem wiedzy i umiejętności całego sztabu, z którym dowódca ją wypracował, musi być sformułowana precyzyjnie, jednoznacznie, zrozumiale dla wszystkich podwładnych[418].

W praktyce zawsze dowódca będzie dokonywał ostatecznego rozstrzygnięcia i ponosił związaną z nim odpowiedzialność. Ostatecznej oceny dokonuje decydent, który uznaje, czy w danej sytuacji ryzyko jest akceptowane, czy nie.

Należy również zwrócić uwagę na czynniki ograniczające swobodę podejmowania decyzji. Najistotniejszym z nich jest presja czasu, która wynika przede wszystkim z potrzeby błyskawicznego dokonywania wyboru. Presja czasu przekłada się na jakość dokonywanych wyborów. Często wraz ze wzrostem nacisku czasu obniża się poziom racjonalności decyzji.

Brak odpowiednio szybkiej reakcji może spowodować negatywne następstwa w postaci strat lub utraty korzyści. Wraz ze zmniejszeniem ilości posiadanego czasu zwiększa się deficyt informacji oraz pobieżność ich

414 J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 86.
415 Z. Ścibiorek, *Kierownik w przedsiębiorstwie*, Toruń 2000, s. 129.
416 I. Wachowski, *Operacje policyjne*, Legionowo 1994, s. 17.
417 K. Nożko, *Walka…*, wyd. cyt., s. 226.
418 Tamże, s. 229–230.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

analizy. Informacja musi być wiarygodna i aktualna, powinna być odpowiednio przetworzona i dostępna we właściwym czasie[419].

W sytuacji, gdy nie występuje presja czasu, wydłużanie się procesu decyzyjnego jest dopuszczalne. Dzięki dłuższej analizie posiadanych informacji dokonywane wybory są lepiej przemyślane, a tym samym z reguły trafniejsze. Jednak zupełnie inna sytuacja jest w przypadku silnej presji czasu. W tym wypadku zbyt długa ocena czynników wpływających na wykonanie zadania może doprowadzić do spóźnionych wyborów. W fazie realizacji decyzja musi być niezwłocznie podjęta i wprowadzona w czyn, bez chwili zwłoki, ale z rozwagą, bez nadmiernego pośpiechu — z uwzględnieniem osiągnięcia celu walki lub operacji. Najlepszym rozwiązaniem przy wyborze decyzji jest decydowanie bez gniewu, pośpiechu i zdenerwowania.

Innymi czynnikami niekorzystnie wpływającymi na jakość decyzji są przeszkody o charakterze psychospołecznym, tj.:

- defensywne unikanie — decydent ma zbyt małe doświadczenie i wiedzę, często zwleka z podjęciem decyzji, myśli o przekazaniu jej innej osobie, pozbawiając się w ten sposób również odpowiedzialności za jej konsekwencje. Nieumiejętność szybkiego decydowania, a także skłonność do odraczania momentu wyboru może spowodować nierzadko utratę szans i możliwości osiągnięcia sukcesu w jakimś zakresie i utratę kontroli nad przeciwnikiem[420];
- ograniczona racjonalność — decydent nie dysponuje pełnym zbiorem danych o sytuacji, nie zna dokładnie problemu;
- presja zewnętrzna — na decydenta wywierają wpływ różne okoliczności zewnętrzne, np. szybkość rozwoju cywilizacji, postęp, presja podwładnych. Jeśli wpływy zewnętrzne będą zbyt silne, ograniczą sprawność działania decydenta. Jeśli będą zbyt słabe, zablokują motywację;
- dodatni obraz samego siebie — zdarzają się osoby, które zdają sobie sprawę ze swoich niedoskonałości, braku umiejętności twórczego myślenia i rozwiązywania problemów, równocześnie mające ogromne aspiracje i pragnienie władzy. Dla takich osób trudna będzie sytuacja, w której będą musieli podjęć decyzję wymagającą nowatorskich rozwiązań;
- przerost ambicji — zdarza się to młodym ludziom, którzy bardzo są żądni sukcesu (przy braku wiedzy i doświadczenia);
- emocje i stres — silne emocje mogą wpływać na pracę umysłu. Emocjonalne podejście do problemu powoduje zniekształcenie osądu. Działania

[419] Z. Redziak, *Problemy i uwarunkowania decyzji ryzykownych* [w:] J. Wołejszo i in. (red.), *Podejmowanie…*, wyd. cyt., s. 25.

[420] T. Tyszka, T. Zaleśkiewicz, *Racjonalność decyzji*, Warszawa 2001, s. 262.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

pod wpływem emocji w niejednoznacznej sytuacji, w dużym hałasie, są niekorzystne i mogą być przyczyną rozkojarzenia, trudności w logicznym myśleniu, lekkomyślności.

Wszystkie powyższe przeszkody sprawiają, że sytuacja staje się trudna. Podjęcie decyzji w takim wypadku nie należy do prostych, lecz jest prawdziwą sztuką i wymaga dużych umiejętności rozwiązywania problemów[421].

Proces dowodzenia jest ciągiem wielu zróżnicowanych następujących po sobie decyzji. Podejmowaniu decyzji w działaniach od zawsze towarzyszyło i towarzyszy ryzyko oraz niepewność co do skutków działań, bilansu zysków i strat.

Z punktu widzenia sytuacji decyzyjnych, ze względu na stan pewności i niepewności, poziom i jakość informacji, wyróżnia się decyzje podejmowane w warunkach:

- pewności,
- ryzyka,
- niepewności[422].

W warunkach pewności informacje posiadane przez decydenta są kompletne. Podejmowane decyzje generują znane skutki, które można bezbłędnie określić. Istnieje dokładna, wymierna informacja, na której można opierać swoje decyzje. W tym wypadku przyszłość w dużym stopniu da się przewidzieć. Tam, gdzie możliwość przewidywania jest mniejsza, istnieją warunki ryzyka. Pełna informacja nie jest dostępna, ale dobrze znane jest prawdopodobieństwo poszczególnych wyników. W warunkach niepewności wiedza jest bardzo uboga. Pewność w podejmowaniu decyzji stwarza korzystne warunki do uzyskania sukcesu.

Termin „ryzyko" określa wybór, a nie nieuchronne przeznaczenie (z włoskiego *risico* 'odważyć się')[423]. Potocznie oznacza niepewność wyniku, prawdopodobieństwo, że coś może się nie udać. Ryzyko łączy się z każdą działalnością człowieka.

Ryzyko definiuje się jako iloczyn prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia i jego skutków, gdzie skutki to materialne efekty ryzyka generowane przez decyzję, wydarzenie lub proces[424]. Działania mogą charakteryzować się występowaniem zdarzeń pociągających za sobą skutki zarówno

[421] A. Letkiewicz, *Podejmowanie decyzji w organizacjach* [w:] A. Misiuk, K. Rajchel (red.), *Podstawy*…, wyd. cyt., s. 145.

[422] D.R. Luce, H. Raiffa, *Gry i decyzje*, Warszawa 1964, s. 84.

[423] Zob. P.L. Bernstein, *Przeciw bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka,* Warszawa 1997, s. 11.

[424] D. Mc Namee, *Oszacowanie ryzyka w audycie wewnętrznym i zarządzaniu*, Warszawa 2004, s. 38.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

pozytywne, jak i negatywne, stanowiące zagrożenia dla powodzenia przedsięwzięcia[425]. Choć przyjmuje się ogólnie, że zarządzanie ryzykiem dotyczy obu powyższych aspektów, to w dziedzinie bezpieczeństwa mamy do czynienia tylko ze zdarzeniami niekorzystnymi rozumianymi jako zdarzenia nagłe, powodujące śmierć, uszczerbek zdrowia, szkody w mieniu lub czynniki negatywnie oddziałujące na środowisko naturalne i cywilizację[426].

Źródłem ryzyka są ludzie, którzy świadomie podejmują decyzje, niebezpieczeństwa natomiast zagrażają z zewnątrz i trudno jest im zapobiegać[427].

Ryzyko można ograniczyć, zmniejszając prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia lub skutki tego zdarzenia zanim w ogóle wystąpi[428].

Aby opanować ryzyko, ograniczyć je i zabezpieczyć się przed jego skutkami, podejmuje się rozpoznanie jego rodzaju, prowadzi się jego pomiar i kontroluje je — jest to tzw. zarządzanie ryzykiem. Podstawowym celem zarządzania ryzykiem jest poprawa działania oraz zapewnienie takich warunków, aby zabezpieczenie się przed negatywnymi skutkami było lepsze[429]. Zarządzanie ryzykiem jest procesem ciągłym i stale udoskonalanym, który obejmuje ściśle określone etapy:

- identyfikację ryzyka,
- analizę ryzyka,
- sformułowanie wariantów,
- ocenę ryzyka,
- decyzje i działania w obszarze ryzyka,
- kontrolę, monitoring i ocenę podjętych działań[430].

W trakcie przygotowania działań policyjnych najważniejszą rolę odgrywa analiza ryzyka/zagrożeń (pojęcie zagrożenia często zastępuje się określeniem „źródła ryzyka”[431]). Na jego analizę składa się:

- identyfikacja,
- ocena (oszacowanie),
- pomiar ryzyka.

---

[425] Zob.: Federation Of European Risk Management Associations, *Standard zarządzania ryzykiem*, Brussels 2003, *on-line*, dostęp: 11 października 2011 r., <http://www.ferma.eu/wp-content/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version.pdf>.

[426] Por. J. Wolanin, *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005, s. 26.

[427] T.T. Kaczmarek, *Ryzyko…*, wyd. cyt., s. 50.

[428] J. Wolanin, *Zarys…*, wyd. cyt., s. 26.

[429] Por. T.T. Kaczmarek, *Ryzyko…*, wyd. cyt., s. 95.

[430] Tamże, s. 98.

[431] J. Wolanin, *Zarys*…, wyd. cyt., s. 168.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Identyfikacja ryzyka wymaga szczegółowej wiedzy na temat rozpracowywanego zagadnienia. Identyfikację należy przeprowadzać w sposób metodyczny, tak, aby nie pominąć żadnego z istotnych czynników zagrożenia. Aby zidentyfikować ryzyko, należy ustalić przyczyny jego występowania. Celem identyfikacji ryzyka jest relatywnie wczesne stwierdzenie zagrożeń[432].

Ocena ryzyka (oszacowanie ryzyka) polega na ustaleniu faktycznego jego poziomu. Jest to określenie ilościowych lub jakościowych wartości ryzyka związanego z konkretną sytuacją. Ocena prowadzona przez zespoły sztabowe i dowódców często ma subiektywny charakter, pomimo dążenia do zachowania obiektywizmu, gdyż dynamiczne i gwałtowne zmiany w wypadku działań militarnych nie są niczym niezwykłym. Występują one bardzo często i są naturalnym zjawiskiem związanym z działaniami sił policyjnych. Ocena ryzyka jest zadaniem trudnym. Najczęściej czynniki ryzyka ocenia się jako: małe, średnie, duże.

Wybór w warunkach ryzyka charakteryzuje fakt, że działania, między którymi należy dokonać wyboru, mogą prowadzić do rozmaitych konsekwencji, a przy tym osoba decydująca potrafi ocenić jedynie prawdopodobieństwo wystąpienia różnych konsekwencji[433].

W warunkach ryzyka możliwe jest określenie prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia, które — obok pozytywnych — może przynieść negatywne konsekwencje, ale możliwe do oszacowania (znany jest rozkład prawdopodobieństwa wszystkich skutków decyzji). Podejmowane decyzje najczęściej opierają się na ocenie prawdopodobieństwa uzyskanego na podstawie doświadczenia z przeszłości[434].

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to nowa dziedzina, w której zarządzanie ryzykiem nabiera coraz większego znaczenia. W działaniach policyjnych doświadczenie i rutyna ustępują miejsca nowoczesnej analizie ryzyka dostępnej w publikacjach oraz uwzględnionej w przepisach policyjnych końca XX i początku XXI w. Po raz pierwszy pojęcia z zakresu zarządzania ryzykiem pojawiły się w publikacjach policyjnych w 2000 r. wraz z wytycznymi nr 3/2000 komendanta głównego Policji[435]. Według nich analiza występujących i potencjalnych zagrożeń oraz przygotowanie odpowiadających

[432] Por. T.T. Kaczmarek, *Ryzyko…*, wyd. cyt., s. 99.

[433] T. Tyszka, T. Zaleśkiewicz, *Racjonalność…*, wyd. cyt., s. 57.

[434] Z. Ścibiorek, *Podejmowanie…*, wyd. cyt., s. 163.

[435] Wytyczne nr 3/2000 komendanta głównego Policji z 16 czerwca 2000 r. w sprawie postępowania policji w warunkach katastrofy naturalnej i awarii technicznej oraz w czasie innych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu ludzi i środowiska, Dz. Urz. KGP z 2005 r., nr 3.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

im planów działań jest podstawowym elementem warunkującym skuteczność reakcji. Analizę, w tym oszacowanie ryzyka, wskazano jako punkt wyjścia do planowania działań.

Występowanie ryzyka jest nieodłączną cechą procesu dowodzenia. Decyzje podejmowane przez dowodzących są obarczone ryzykiem, gdyż skutki każdych działań mogą być negatywne dla nich samych oraz zdrowia ich uczestników. Ta świadomość konsekwencji decyzji często jest znacznym obciążeniem dla decydenta i zespołów wspierających dowódcę w procesie oceny ryzyka i podejmowania decyzji. Jednakże taki wybór umożliwia minimalizowanie strat własnych — w sprzęcie i infrastrukturze oraz maksymalizowanie zysków przez osiągnięcie postawionego sobie celu. Uwzględnienie ryzyka w procesie dowodzenia pozwala optymalizować podejmowanie decyzji.

Dowódca samodzielnie podejmuje decyzje, czy zaakceptować poziom nadmiernego ryzyka, czy też nie. Jeżeli uzna, że ryzyko jest zbyt duże, aby kontynuować operację lub przyjąć wariant działania, zarządza przygotowanie dodatkowych czynników albo modyfikuje, zmienia lub wręcz odrzuca wariant realizacji zadania[436].

Decyzje dowódcy zwykle muszą być podejmowane prawie natychmiast, często jako reakcja odruchowa, gdyż brak jest czasu na głębsze analizy oraz oceny, a obszar ryzyka i niepewności może być rozległy. Istotne jest, aby każdy, niezależnie od funkcji, miejsca i znaczenia w procesie podejmowania decyzji jednoznacznie rozumiał wagę i znaczenie ryzyka w działaniach oraz potrafił oceniać ryzyko w sposób właściwy[437]. W dowodzeniu nie ma miejsca na ryzykanctwo, jest natomiast miejsce na przemyślane, skalkulowane ryzyko, które może doprowadzić do wyników nieporównywalnie lepszych niż zaplanowane[438].

Należy podkreślić, że postrzeganie ryzyka jest różne dla różnych osób. To, co ryzykowne i niebezpieczne dla jednego, może nie być takie dla innego. Składać się może na to wiele czynników, np.: doświadczenie i osobowość dowódcy, charakter zdarzenia, czynnik osobowy przeciwnika i sił własnych itp. Nieumiejętne zarządzanie ryzykiem może pociągać za sobą skutki polityczne, społeczne, ekonomiczne, zagrożenie życia i zdrowia. Odpowiednie zarządzanie ryzykiem wpływa bezpośrednio na bezpieczeństwo[439].

---

[436] N. Prusiński, W. Łydka, *Zarządzanie ryzykiem w procesie dowodzenia wojsk lądowych* [w:] J. Wołejszo i in. (red.), *Podejmowanie…*, wyd. cyt., s. 126.

[437] J. Posobiec, *Dowodzenie…,* wyd. cyt., s. 119.

[438] O. Harari, *Ten charyzmatyczny Colin Powell*, Warszawa 2005, s. 50.

[439] N. Prusiński, W. Łydka, *Zarządzanie…,* wyd. cyt., s. 128.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W ramach cyklu decyzyjnego procesu dowodzenia dowódcy i sztaby powinni w sposób ciągły identyfikować oraz analizować pojawiające się ryzyko. Ocena poziomu ryzyka w bezpośredni sposób wpływa na ocenę opracowanych wariantów działania[440]. Jeżeli w ocenie ryzyka niewłaściwie zidentyfikowane zostaną zagrożenia oraz błędnie określony poziom ryzyka, prawdopodobne jest, że dowódca podejmie niewłaściwą decyzję, bazując na niekompletnych i nieścisłych informacjach[441].

Życie wielokrotnie pokazało, że w działaniach sił policyjnych nie ma identycznych sytuacji, takiego samego poziomu ryzyka oraz zakresu niepewności co do uwarunkowań sytuacji decyzyjnej i efektów. Wobec tego dowódcy winni być przygotowani do przejawiania inicjatywy bez nadmiernej obawy o konsekwencje w razie niepowodzenia. Wymaga to z kolei takiej postawy przełożonych, którą charakteryzować będzie zdolność do podejmowania ryzyka w celu osiągnięcia powodzenia, niezależnie od istniejącego zagrożenia porażką[442].

Ryzyko często uznawane jest za miarę niepewności, czyli stanu, którego skutek możemy jedynie prognozować. W decyzjach podejmowanych w warunkach niepewności nie jest znany rozkład prawdopodobieństwa, nie można też obliczyć oczekiwanej wartości wyników działań. Podjęcie decyzji w takiej sytuacji spowodować może różnorodne skutki, zarówno negatywne, jak i pozytywne[443]. Decydent nie dysponuje informacjami, które pozwalałyby mu zmienić ten stan.

Według Franka H. Knighta (*Risk, Uncertainty and Profit*, New York 1957) niepewność oznacza możliwość odchyleń od stanu oczekiwanego, której nie można zmierzyć. Ponieważ istnieją jednak podstawy do określenia prawdopodobieństw, gdy dany jest rozkład przypuszczalnych stanów, mamy do czynienia z ryzykiem, które można zmierzyć. Niepewność i ryzyko cechuje brak absolutnej pewności[444].

---

[440] Z. Redziak, *Analiza i ocena ryzyka w dowodzeniu* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny (red.), *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2010, s. 70.

[441] K. Frącik, *Narzędzia oceny ryzyka w podejmowaniu decyzji* [w:] J. Wołejszo i in. (red.), *Podejmowanie…*, wyd. cyt., s. 129.

[442] J. Kręcikij, J. Wołejszo (red.), *Podstawy…*, wyd. cyt., s. 46.

[443] Por. M.J. Ramus, P. Szczepanowski, *Podejmowanie decyzji w organizacji* [w:] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Teoria i praktyka*, Warszawa 2004, s. 87.

[444] P. Sienkiewicz, *Ewaluacja ryzyka w zarządzaniu kryzysowym* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny (red.), *Ryzyko…*, wyd. cyt., s. 27.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Niepewność jest i zawsze będzie nieunikniona, ale nawet w wypadku jej występowania można skutecznie podejmować decyzje. Z tego względu żadna decyzja nie będzie nigdy idealna. Zgromadzenie większej liczby informacji pozwoli na podjęcie lepszej decyzji.

Osoby sprawnie podejmujące decyzje zdają się wiedzieć, kiedy należy działać, a kiedy powinno się czekać. Co ważniejsze, rozumieją potrzebę działania pomimo niepewności. Warunki niepewności towarzyszą przeważnie wszystkim decyzjom[445].

W dowodzeniu nie można ryzyka w pełni wyeliminować. Istnieją jednak sposoby oraz możliwości jego redukowania dzięki rozpoznawaniu i opracowywaniu możliwych wariantów przyszłości.

Najbardziej pożądana jest pewność przy podejmowaniu decyzji w sytuacji ryzyka, wręcz niepożądane są natomiast warunki niepewności. W praktyce dowodzenia niewiele decyzji podejmowanych jest w warunkach pewności, zdecydowana ich większość zapada w warunkach ryzyka i niepewności, a granica podziału jest dość płynna[446]. Dzieje się tak dlatego, że zagrożenia mają dynamiczny charakter i często nie są w pełni określone. Zawierają przy tym elementy zaskoczenia.

Ryzyko i niepewność jest stałym, nieodłącznym elementem analiz i ocen w każdym cyklu decyzyjnym[447]. Istotne jest zatem, by decyzje podejmowane podczas rozwiązywaniu podstawowych problemów polegały na dokonywaniu racjonalnych wyborów celów, sposobów i środków działania, tak by nie dopuścić do wystąpienia sytuacji kryzysowej lub przynajmniej znacznie ograniczyć prawdopodobieństwo jej wystąpienia.

[445] B.R. Kuc, *Zarządzanie doskonałe…*, wyd. cyt., s. 148.
[446] J. Posobiec, *Dowodzenie…*, wyd. cyt., s. 115.
[447] Tamże, s. 120.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Rozdział III
Przygotowanie i realizacja operacji policyjnych

Skuteczna ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, stosowanie sił i środków zgodnych z prawem, adekwatnych do występujących zagrożeń, powinny być podstawowym wyznacznikiem mającym wpływ na ocenę jakości działań zespołowych policji.

Operacje policyjne stanowią złożone, wieloaspektowe zagadnienie i wymagają kompleksowego podejścia — zarówno podczas planowania, realizacji i kontroli, jak i przy zakończeniu działań.

Aby takie przedsięwzięcie zakończyło się sukcesem, powinno opierać się na ścisłej współpracy, kooperacji oraz koordynacji wielu podmiotów (wskazanych w przepisach prawnych) odpowiedzialnych za poszczególne cele.

Przedsięwzięcia policyjne mają konkretny schemat, oparty na strukturalnym podziale czynności.

Porównawszy wojskową i policyjną definicję operacji[448], można stwierdzić, że operacje policyjne są działaniami zakrojonymi na znacznie mniejszą skalę niż operacje wojskowe. Dotyczy to przede wszystkim celu, natężenia oraz obszaru działań. Cechą łączącą obydwie definicje jest złożoność sytuacji, która — dla osiągnięcia założonych celów — wymaga współdziałania różnych rodzajów sił pod jednym kierownictwem[449].

Działania policyjne realizowane na terenie kraju mają charakter lokalny i przybierają postać interwencji lub akcji policyjnej, co przekłada się na dowodzenie mniejszymi ilościowo siłami policji.

---

[448] Operacja w rozumieniu sztuki wojennej to zespół walk, bitew, uderzeń ogniowych i manewrów toczonych lub wykonywanych na lądzie, w powietrzu i na morzu przez związki operacyjne różnych rodzajów wojsk i sił zbrojnych, połączonych wspólną myślą przewodnią, prowadzonych pod jednym kierownictwem, dla osiągnięcia określonego celu, zob.: M. Laprus (red.), *Leksykon…*, wyd. cyt., s. 280.

[449] A. Wiśniewski (red.), *Systemy wspomagania dowodzenia operacjami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych,* t. 2, *Systemy i modele*, Szczytno 2005, s. 104.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W wypadku zarządzenia operacji policyjnej wzrasta uszczegółowienie zadań policji ze względu na większą liczbę czynności, jakie musi wykonać dowódca. Różnorodność zagrożeń i niepowtarzalność sytuacji towarzyszących zabezpieczeniom policyjnym sprawia, że każde zdarzenie jest inne.

Przedsięwzięcia podejmowane w ramach organizowania operacji policyjnych podzielone zostały na trzy następujące fazy[450]:

- przygotowanie,
- realizacja,
- zakończenie (kontrola).

Każda z nich składa się z wielu etapów, których zamknięcie pozwala osiągnąć cel działań.

3.1. Przygotowanie operacji policyjnych

Czynnością rozpoczynającą przygotowania do konkretnej operacji policyjnej związanej z planowanym zgromadzeniem publicznym lub imprezą masową jest udział przedstawiciela Policji (z jednostki, na terenie której przedsięwzięcia są zgłoszone) w spotkaniu z organizatorami i przedstawicielami organu gminy. Celem spotkania przeprowadzonego w czasie poprzedzającym rozpoczęcie imprezy jest ostateczne uzgodnienie szczegółów planowanego przedsięwzięcia, m.in. przedstawienie oczekiwań wobec odpowiedzialnych podmiotów i ich obowiązków. Ich wykonanie i przestrzeganie znacznie ograniczy niepożądane zachowania uczestników.

Dynamicznie zmieniające się społeczne uwarunkowania działań oraz oczekiwania obywateli dotyczące zasadności i skuteczności wystąpień policjantów nakładają na nich obowiązek wszechstronnego przygotowania do realizacji zadań[451].

W fazie przygotowania realizowane są przedsięwzięcia planistyczne określające sposób reakcji na zagrożenie. Prowadzone są też działania mające na celu zgromadzenie sił i środków niezbędnych do efektywnego reagowania. Ponadto precyzowany jest cel, analizowane są warunki działania oraz środki do jego osiągnięcia. W zależności od wielkości przedsięwzięcia, które policja ma zabezpieczyć lub objąć nadzorem, przygotowanie trwa od kilku tygodni do kilku miesięcy. Jest to zwykle długofalowy etap.

[450] A. Fila, M. Marczak, J. Znajdek, *Kierowanie — dowodzenie*…, wyd. cyt., s. 12–13.

[451] Tamże, s. 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Działania policyjne w trakcie imprez masowych oraz zgromadzeń publicznych wymagają gruntownego i starannego przygotowania. Rozpoczynają się one zaraz po otrzymaniu zadania, w zależności od poziomu operacji — ze sztabu KGP, KWP/KSP, KPP/KMP. Na działania te składają się przedsięwzięcia realizowane w stałej gotowości do działań i przedsięwzięcia realizowane w związku z przygotowaniem operacji policyjnej.

Na przedsięwzięcia realizowane w stałej gotowości do działań składają się:

- prowadzenie szkoleń;
- uaktualnienie dokumentacji alarmowej;
- prowadzenie stałego rozpoznania zjawisk i zagrożeń;
- utrzymywanie stałego współdziałania z podmiotami pozapolicyjnymi.

Przedsięwzięcia realizowane w ramach przygotowanej operacji policyjnej to:

- opracowanie decyzji w sprawie zarządzenia operacji
- przygotowanie struktury kierowania, dowodzenia siłami i przydział zadań;
- odprawa z policjantami funkcyjnymi przewidzianymi do zabezpieczenia prewencyjnego;
- opracowanie propozycji zabezpieczenia policyjnego, w tym określenie sił i środków niezbędnych do wykonania zadania — współpraca z komendami, z terenu których będą przemieszczać się uczestnicy, określenie zakresu udziału śmigłowca w operacji; wniosek do KGP o wsparcie sił;
- opracowanie koncepcji zabezpieczenia policyjnego w ramach operacji (jest to dokument fakultatywny i w niektórych jednostkach Policji, ze względu na ograniczenia czasowe i kadrowe, nie jest sporządzany);
- zadaniowanie policjantów pionu kryminalnego pod kątem rozpoznania, w tym rodzajów i miejsc zagrożeń mogących spowodować zakłócenia (nie tylko obiekty, ale również trasy przemieszczenia się i grupowania uczestników);
- współpraca z policyjnymi punktami kontaktowymi w kraju, opracowanie i dystrybucja kart zapytania na kraj i województwo;
- ustalenie zespołów monitorujących (funkcjonariusze: skąd, ilu, czym przyjadą i zakres ich czynności);
- wypracowanie taktyki działania sił wsparcia celem ujęcia w planach operacji i podoperacji;
- zorganizowanie rekonesansu na terenie działań, przekazanie zadań do wykonania;
- wypracowanie zasad współdziałania z zakresu przewozu osób zatrzymanych;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- ustalenie zasad udziału w operacji nieetatowych pododdziałów policji i antyterrorystycznych;
- wyznaczenie odwodu sił i środków;
- udział w posiedzeniach zwoływanych przez organizatorów, organ wydający zezwolenie/nadzorujący imprezy masowe lub zgromadzenia publiczne;
- wypracowanie form współdziałania ze strażą miejską, SOK, PKP, prokuraturą i sądem, komunikacją publiczną, szpitalami;
- ustalenie zmian organizacji ruchu drogowego w rejonach przy stadionie/miejscu zgromadzenia;
- opracowanie planów podoperacji;
- opracowanie planu łączności operacji;
- sporządzenie planu dowódcy operacji;
- przygotowanie stanowiska dowodzenia na obiekcie i sztabu dowódcy operacji;
- powołanie akcji policyjnych na terenie powiatów będących na trasach przejazdu kibiców;
- lustracja obiektu sportowego w dzień przed meczem i w dniu meczu oraz lustracja terenu, trasy przejścia demonstrantów. Czynność ta — wykonywana bezwzględnie przed rozpoczęciem planowanej operacji policyjnej — ma na celu stwierdzenie uchybień mogących mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo uczestników, służb porządkowych oraz ewentualnie interweniujących policjantów. Sprawdzeniu poddaje się miejsca, w których można ukryć niebezpieczne przedmioty oraz materiały wybuchowe mogące służyć do ataku na policjantów lub przeciwników. Trzeba sporządzić protokół tej czynności i bezwzględnie egzekwować od organizatora usunięcie stwierdzonych uchybień przed udostępnieniem miejsca uczestnikom wydarzenia. O każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości należy informować właściwy organ administracji wydający zezwolenie na organizację imprezy. Kontrola pozwala na przygotowanie policji i organu gminy głównie pod kątem zabezpieczenia technicznego. Jest to planowanie rozstawienia środków technicznych (przede wszystkim płotów i barier zaporowych) mających na celu niedopuszczenie osób w określone miejsca chronione;
- zorganizowanie zabezpieczenia logistycznego (gdzie, kiedy i dla kogo posiłek, toalety, zakwaterowanie, tankowanie, naprawa pojazdów, holowanie, pobyt załogi śmigłowca w trakcie przerwy w lotach (w jednostce Policji, hotelu), strojenie łączności, przekaz wizyjny);

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- zapewnienie stanowisk komputerowych do zgrywania materiałów od patroli zabezpieczających, zespołów monitorujących, sił wsparcia;
- trasowanie połączeń PKP, wyznaczanie miejsc parkingowych, odległości pomiędzy pociągami;
- wyznaczenie:
  — operatorów wideo (podział na rejony odpowiedzialności, osobne kamery do filmowania działaczy i zawodników),
  — osoby do kontaktu ze speakerem zawodów sportowych, kierownikiem ds. bezpieczeństwa, przewodniczącym zgromadzenia i przedstawicielem organu gminy;
- wzmocnienie w dniu imprezy masowej/zgromadzenia obsady monitoringu, izby dziecka, pomieszczeń dozoru osób zatrzymanych;
- sposób i zakres przekazywania informacji przed meczem;
- przeprowadzenie odpraw do służby.

Przygotowując działania policyjne, najczęściej korzysta się z rozwiązań sprawdzonych już w przeszłości. Oczywiście każda sytuacja jest inna. Występują jednak pewne schematy działań oraz powtarzające się zagrożenia, do których można się odpowiednio wcześniej przygotować.

3.1.1. Szkolenie kadr i funkcjonariuszy

Rozwój zawodowy w organizacji zhierarchizowanej to sprawa przełożonego i podwładnego. Jedna i druga strona powinna być zainteresowana tą kwestią. Dla przełożonego posiadanie wykwalifikowanego podwładnego to potencjalne źródło sukcesów, zwycięstwo w działaniach[452]. Należy stwarzać pracownikom tylko takie możliwości uczenia się, które bezpośrednio pomagają osiągnąć cel organizacji[453]. Głównym celem szkolenia jest uzyskanie (uzupełnienie lub rozwijanie) takich kwalifikacji zawodowych lub ogólnych pracowników, które są potrzebne do wykonywania pracy. Właściwe przygotowanie kadr i funkcjonariuszy stanowisk wykonawczych biorących udział w operacjach policyjnych wymaga systematycznego szkolenia. Brak utrwalenia wiedzy czy umiejętności praktycznych przyczynić się może do nieskuteczności działań policji.

[452] J. Wołejszo, *Rozwój zawodowy w organizacjach zhierarchizowanych*, Warszawa 2010, s. 7.

[453] T. Boydell, M. Leary, *Identyfikacja potrzeb szkoleniowych*, Kraków 2001, s. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Szczególny charakter działań policyjnych, a także wykonywanie w związku z tym specyficznych zadań przez policjantów wiąże się z doborem stosowania adekwatnych metod szkolenia. Muszą być one odpowiednio dostosowane do funkcjonariuszy wykonujących zadania na poziomie kierowniczym — decyzyjnym oraz wykonawczym.

Aby szkolenie przyniosło oczekiwane rezultaty, powinno być odpowiednio zaplanowane i przeprowadzone. Jednak nawet modelowy program kształcenia nie jest w stanie poprawić efektywności prowadzonych działań, nie ograniczy liczby ofiar i nie pozwoli sprawnie prognozować możliwości wystąpienia zagrożeń, jeżeli nie zostanie przeprowadzony odpowiedni dobór kadry dydaktycznej dysponującej nie tylko wiedzą teoretyczną, ale również umiejętnościami nabytymi w trakcie własnej praktyki.

Obecnie szkolenia zawodowe policjantów organizowane są przez szkoły policyjne, w formie doskonalenia centralnego. Ponadto organizuje się doskonalenia lokalne (organizowane przez jednostki lub komórki organizacyjne Policji) oraz doskonalenia zewnętrzne — przeprowadzane przez podmioty pozapolicyjne.

Nabywanie i doskonalenie umiejętności w dziedzinach specjalistycznych odbywa się na podstawie szczegółowych decyzji komendanta głównego Policji[454] wprowadzających do użytku służbowego programy takich szkoleń.

Przykładem szkolenia centralnego jest kurs specjalistyczny dla dowódców operacji policyjnych organizowany przez Wyższą Szkołę Policji w Szczytnie. Program kursu uwzględnia wiele różnych zagadnień, w tym dotyczących: psychologii, prawa, teorii dowodzenia, planowania i realizacji operacji policyjnych. Mają one umożliwić słuchaczom prawidłowe realizowanie czynności związanych z operacjami policyjnymi.

W trakcie kursu zajęcia praktyczne prowadzone są przez funkcjonariuszy mających duże doświadczenie zawodowe, zajmujących się na co dzień prowadzeniem zabezpieczeń policyjnych, tj. naczelników komórek sztabowych komend wojewódzkich Policji i wybranych dowódców operacji. Stosowana przez nich metoda przypadków stwarza doskonałą okazję do wykorzystania wiedzy teoretycznej w praktyce szkoleniowej. Daje to możliwość rzetelnej analizy sytuacji, które wystąpiły w trakcie prowadzonych działań policyjnych.

[454] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywanie szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji, DzU nr 126, poz. 877.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Istotnym elementem zdobywania doświadczeń zawodowych przez uczestników kursu jest ich udział w charakterze obserwatorów w operacjach policyjnych. Dotyczy to głównie zabezpieczania meczów piłki nożnej podwyższonego ryzyka. Kursanci mają możliwość obserwowania pracy dowódcy operacji i jego sztabu, sposobu organizacji i prowadzenia działań policyjnych. Ponadto szkolenie daje możliwość wymiany doświadczeń zawodowych uczestników z różnych jednostek Policji. Jest to bardzo istotne ze względu na możliwość zdobywania informacji o sprawdzonych rozwiązaniach oraz ich późniejszego wykorzystywania w jednostkach macierzystych szkolonych funkcjonariuszy.

Obecnie uczestnicy kursu szkolą się z wykorzystaniem symulatora działań policji w sytuacjach kryzysowych. Prototyp urządzenia daje możliwości wypracowania algorytmów postępowania w sytuacjach kryzysowych oraz umożliwia doskonalenie procesu dowodzenia w policji w sytuacjach kryzysowych. Na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie gier decyzyjnych na poziomie taktyczno-strategicznym, wspomaganych multimedialnym treningiem decyzyjnym. Treningi procesów decyzyjnych wspomaganych multimedialnie w ramach funkcjonowania symulatora umożliwią m.in.:

- identyfikację błędów i luk w planach działań dowódców operacji policyjnych oraz planach reagowania kryzysowego;
- naukę kierowania (w szczególności dowodzenia) siłami i środkami policji, a także podmiotami współdziałającymi;
- nauczanie autokontroli oraz natychmiastowej reakcji na popełnione błędy;
- naukę pracy w zespole.

Właściwie przygotowana dydaktyczna gra decyzyjna doskonale pozoruje działania w warunkach rzeczywistych i rozwija zdolność twórczego poszukiwania rozwiązań oraz podejmowania szybkich decyzji, rozumienia i wiązania w całość związków przyczynowo-skutkowych, a także odporność na stres[455].

Ponadto w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie prowadzony jest kurs specjalistyczny dla policjantów komórek organizacyjnych Policji właściwych w sprawach sztabowych.

[455] Zob.: Budowa prototypu symulatora działań Policji w sytuacjach kryzysowych, *on-line*, dostęp: 22 czerwca 2011 r., <http://www.wspol.edu.pl/d/badania/realizowane-projekty-2009-r-/853-budowa-prototypu-symulatora-dziaa-policji-w-sytuacjach-kryzysowych>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Założeniem programu kursu jest przygotowanie policjantów (teoretycznie i praktycznie) do planowania, realizacji i analizy działań sztabowych, ze szczególnym uwzględnieniem akcji i operacji policyjnych. Kluczowe punkty nauczania obejmują:

- wykorzystanie psychologicznych aspektów w działaniach sztabowych,
- przygotowanie i planowanie działań sztabowych,
- realizację działań sztabowych,
- analizę i ocenę działań sztabowych.

Kurs umożliwia funkcjonariuszom poznanie m.in.: czynników psychologicznych mających wpływ na skuteczne podejmowanie decyzji w sytuacjach trudnych, uwarunkowań zachowania się jednostek w tłumie, właściwości funkcjonowania jednostek Policji w sytuacjach kryzysowych w ujęciu policyjnym, systemu dowodzenia w Policji, dokumentacji sztabowej, gromadzenia i przetwarzania informacji o działaniach sztabowych. Ponadto słuchacze kursu nabywają umiejętności wykonania analizy ryzyka, zadań i organizacji sztabu dowódcy akcji/operacji, przygotowania wariantów realizacji zadania, wykonania kalkulacji sił i środków niezbędnych do realizacji zadania, przygotowania planu działania dowódcy operacji i innych niezbędnych dokumentów, sformułowania zadań dla służb wspomagających oraz określenia zakresu współdziałania z podmiotami pozapolicyjnymi.

Mając na względzie prawidłowe przygotowanie do realizacji zabezpieczeń policyjnych, szkoleniem specjalistycznym objęto również policjantów oddziałów prewencji Policji i samodzielnych pododdziałów prewencji policji.

W tym celu opracowano *Roczny plan zajęć doskonalenia zawodowego dla funkcjonariuszy OPP*, na podstawie którego wyznacza się dla policjantów minimum 4 dni szkoleniowe w miesiącu. Dowódca oddziału prewencji policji może zmienić liczbę tych dni w zależności od potrzeb szkoleniowych jednostki. Ponadto funkcjonariusze kierowani do zabezpieczeń policyjnych z jednostek organizacyjnych Policji w celu uzupełnienia stanów osobowych OPP i SPPP są organizowani w nieetatowe pododdziały i oddziały prewencji policji. Należy jednocześnie nadmienić, że szkolenie nieetatowych pododdziałów policji powinno być organizowane nie rzadziej niż raz na kwartał[456].

[456] Zarządzenie nr 715 komendanta głównego Policji z 22 grudnia 2003 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji, Dz. Urz. KGP nr 22.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Tego typu szkolenie ma na celu wypracowanie pożądanych cech i umiejętności funkcjonariuszy, tj. wysokiej sprawności fizycznej, łatwości komunikowania się, przewidywania, rozwiązywania problemów, szybkiego podejmowania decyzji, szybkiego i sprawnego działania oraz pracy zespołowej.

W wypadku grup nieetatowych ważne jest, aby szkolenie mające przygotować policjantów do działań w strukturach pododdziałów zwartych miało formę ćwiczeń praktycznych i odbywało się w warunkach rzeczywistych.

Niedopuszczalne jest, aby szkoleniowcy, tłumacząc się brakiem zaplecza logistycznego lub odpowiedniej kadry, zastępowali praktyczną formę szkolenia formą teoretyczną. W takiej sytuacji cel, jakim jest wyposażenie funkcjonariuszy w umiejętności praktyczne, na pewno nie zostanie osiągnięty. Oczywiście istotny jest również właściwy dobór treści szkolenia.

Zgodnie z założeniami planu, podstawową metodą realizacji zajęć powinny być zajęcia praktyczne, poprzedzone niezbędnymi wykładami i metodami aktywizującymi, takimi jak pokaz i symulacja. Szkolenie powinno mieć charakter jak najbardziej użyteczny i praktyczny.

Przekazywana wiedza teoretyczna dotyczy m.in.:

- podstaw prawnych oraz zasad użycia środków przymusu bezpośredniego,
- pełnienia służby konwojowej,
- postępowania w stosunku do osób nieletnich,
- działania policji w zakresie przestrzegania praw i wolności człowieka,
- postępowania mandatowego,
- psychologicznego uwarunkowania zachowań tłumu oraz stosowania technik deeskalacyjnych opartych na umiejętnościach interpersonalnych.

Ćwiczenia praktyczne natomiast mają na celu przygotowanie funkcjonariuszy do prowadzenia działań zespołowych w warunkach zagrożenia albo zbiorowego zakłócenia porządku publicznego na obszarze aglomeracji miejskiej. Poszczególne czynności, wykonywane pod wpływem dużego napięcia i zagrożenia wymagają określonych nawyków, których nabywa się tylko w drodze długotrwałego treningu. Wszystkie działania muszą być poprzedzone intensywnymi ćwiczeniami i symulacjami.

Istnieją ponadto odpowiednie ćwiczenia praktyczne o charakterze sprawnościowym. Wymagają one aktywnych czynności motorycznych, wyrabiają wytrzymałość fizyczną, odporność na zmęczenie i stres, zdecydowanie, cierpliwość, opanowanie, systematyczność, odpowiedzialność,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

stanowczość i spostrzegawczość. Pożądane cechy absolwenta takiego szkolenia to również spostrzegawczość oraz samodzielność[457].

Profesjonalne przygotowanie sił policyjnych do zabezpieczeń uzyskać można również dzięki organizacji tzw. ćwiczeń aplikacyjnych. Celem ich jest ustalenie słabych i silnych stron poszczególnych wariantów wykonywanego zadania (w konfrontacji z prawdopodobnym sposobem działania przeciwnika), które będą jak najbardziej zbliżone do przewidywanego przebiegu realnych działań. W tej sytuacji bierze się także pod uwagę charakterystykę obszaru działania[458], np. stadion czy miejsce organizowania manifestacji.

W symulacjach powinny brać udział siły policyjne wraz z osobami funkcyjnymi. Należy tu również zaplanować środki przewidziane do właściwych działań. W trakcie ćwiczeń sprawdza się przygotowanie funkcjonariuszy do prawidłowej realizacji zadań podczas realnych działań policyjnych, kierowanie i dowodzenie siłami podczas zabezpieczeń (ze szczególnym zwróceniem uwagi na doskonalenie taktyki i techniki interwencji policyjnych) oraz udzielanie pierwszej pomocy przedmedycznej. Ćwiczenia takie umożliwiają nabycie umiejętności posługiwania się środkami przymusu bezpośredniego: broni gładkolufowej, plecakowymi miotaczami pieprzu oraz siatkowym zestawem obezwładniającym, a także użycia środków wzmocnienia — armatek wodnych.

Ponadto ćwiczenia w warunkach rzeczywistych pozwalają dowódcom sprawdzić skuteczność zaplanowanych wariantów działania na wypadek wystąpienia określonych zagrożeń, a także rozwiązywać złożone problemy mogące wystąpić w trakcie zabezpieczeń policyjnych.

Podczas ćwiczeń praktycznych dowódcy i członkowie sztabu zdobywają (lub doskonalą) umiejętności i nawyki sprawnego wykonywania czynności dowódczych oraz sztabowych. Jest to: zbieranie informacji, przygotowywanie wariantów działania, opracowywanie dokumentacji oraz wykonywanie zadań sztabowych.

W trakcie szkolenia przed funkcjonariuszami stawia się kolejne problemy. Sposób ich rozwiązywania wypracowywany w sytuacji symulowanej decyduje później o sprawnym przebiegu działań rzeczywistych[459]. Dzięki ćwiczeniom dowódcy różnych szczebli dowodzenia doskonalą umiejętności koncepcyjnego myślenia oraz lepiej realizują zasadę związku

[457] W. Zubrzycki, *Pododdziały…*, wyd. cyt., s. 92.

[458] Por. J. Kręcikij, J. Wołejszo, N. Prusiński, *Podręcznik oficera sztabu*, Warszawa 2009, s. 130.

[459] W. Zubrzycki, *Pododdziały…*, wyd. cyt., s. 25.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

teorii z praktyką[460]. Źle ukierunkowane szkolenie o nieodpowiednio dobranej tematyce nie spełnia oczekiwań szkoleniowców, uczących się i organizacji[461].

3.1.2. Analiza ryzyka w operacjach policyjnych

Powodzenie każdej operacji policyjnej zawsze jest uzależnione od posiadanej wiedzy o niej oraz o poszczególnych jej elementach, mogących wywrzeć wpływ na jej przebieg. Doświadczenie uczy, że często pozornie nieważne czynniki okazują się nagle niezmiernie istotne, a pominięcie ich jest błędem brzemiennym w skutki lub powodującym znaczne komplikacje[462].

W procesie przygotowania operacji policyjnych podstawowego znaczenia nabiera analiza ryzyka. Jest to przewidywanie zakłóceń bezpieczeństwa i porządku publicznego zarówno w miejscu trwania imprezy masowej, zgromadzeń publicznych, jak i na trasie przemieszczania się uczestników biorących w nich udział[463]. Jej celem są wyodrębnienie części składowych zidentyfikowanych zagrożeń pod kątem występowania możliwych i prawdopodobnych zagrożeń, ze szczególnym uwzględnieniem możliwych zdarzeń, przyczyn zagrożenia, miejsca zagrożenia, czasu wystąpienia i konsekwencji wystąpienia, odszukania ich źródeł, oraz ocena ryzyka ich występowania.

Zagrożenia są identyfikowane w sposób niemalże automatyczny, w ramach prowadzenia procesu dowodzenia. Wszystkie osoby funkcyjne dowództwa zaangażowane w planowanie działań starają się zidentyfikować istniejące zagrożenia już od momentu otrzymania zadania i jego analizy. Stałe prowadzenie rozpoznania ewentualnych zagrożeń obejmuje bieżące gromadzenie i analizę pozyskiwanych informacji ze źródeł policyjnych i pozapolicyjnych, krajowych i zagranicznych oraz przekazywanie strategicznych (z punktu widzenia bezpieczeństwa i przebiegu prowadzonych działań) informacji do dowódcy operacji, a także poszczególnych dowódców podoperacji. Przekłada się to później na opracowanie wariantów działania. Trafne określenie charakteru mogących wystąpić zagrożeń pozwoli na podjęcie szybkich i skutecznych działań.

---

460 J. Wołejszo, *Rozwój…*, wyd. cyt., s. 93.
461 T. Boydell, M. Leary, *Identyfikacja…*, wyd. cyt., s. 7.
462 I. Wachowski, *Operacje…*, wyd. cyt., s. 8.
463 Zarządzenie nr 982 komendanta głównego Policji…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Analiza ryzyka pozwala na określenie poziomu ryzyka w sposób jakościowy i ilościowy.

Analiza jakościowa (tzw. technika opisowa) w warunkach policyjnych jest najczęściej stosowaną metodą oceny ryzyka, dzięki której mogą być przeprowadzane działania zapobiegawcze lub polegające na jego eliminacji. Metoda ta pozwala na ocenę na podstawie danych historycznych (analizy przypadków, symulacji) prawdopodobieństwa wystąpienia niepożądanych zdarzeń oraz stopnia ich dotkliwości. Policjanci sporządzający analizę ryzyka klasyfikują prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia najczęściej według trzech poziomów: duże, średnie, małe.

Od informacji o aktualnych zagrożeniach bezpieczeństwa zależy rodzaj i ilość środków użytych do przeciwdziałania ich skutkom, a także sposób prowadzenia działań. Jakość danych o zagrożeniach (ich kompletność, aktualność) ma istotny wpływ na trafność podejmowanych decyzji dotyczących sposobu zapewnienia bezpieczeństwa, a stąd i na skuteczność działania.

Analiza ryzyka jest procesem ciągłym, dlatego musi być realizowana z różnym natężeniem i intensywnością w trakcie planowania oraz podczas prowadzenia działań. Powinna się ona koncentrować na badaniu wzajemnego powiązania prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia zdarzenia. Ważne jest dostrzeżenie ryzyka zanim ono wystąpi. Podejmowane działania polegać powinny przede wszystkim na określeniu, które ze zdarzeń i w jakiej kolejności będą wymagały podjęcia działań w celu redukcji (zminimalizowania) zagrożenia przy użyciu stosunkowo małych nakładów sił i środków.

Ocena potencjalnego wpływu pojawienia się danego zagrożenia, a także określenie prawdopodobieństwa pojawienia się poszczególnych kategorii zagrożeń pozwoli na sporządzenie oceny kosztów i działań koniecznych do zapobiegania zidentyfikowanym zagrożeniom. Umożliwia to ograniczenie negatywnych skutków niepożądanych zdarzeń.

Ostatecznym celem analizy zagrożeń jest takie sformułowanie przetworzonych informacji, które pozwoli na optymalizację decyzji dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa[464]. Wiarygodność sformułowanych ocen zagrożeń i ryzyka przesądza często o trafności decyzji w procesie dowodzenia, zwłaszcza w wypadku zagrożeń.

Należy mieć świadomość istniejących zagrożeń, nawet w sytuacji długotrwałego braku zakłóceń porządku publicznego związanych z imprezami

[464] K. Liedel, *Rozpoznanie, analiza ryzyka, prognoza — narzędzia w przeciwdziałaniu terroryzmowi* [w:] P. Sienkiewicz, M. Marszałek, P. Górny (red.), *Ryzyko…*, wyd. cyt., s. 76.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

masowymi i zgromadzeniami publicznymi. Przekonanie dowódców, że ryzyko jest pod kontrolą, może doprowadzić do utraty (spadku) czujności.

Kategorie zagrożeń, które należy wziąć pod uwagę, dokonując analizy ryzyka związanego z organizacją imprez masowych i zgromadzeń publicznych, to: zagrożenia dla życia i zdrowia ludzkiego, zniszczenie mienia, utrata zysku z organizacji przedsięwzięcia. Jeśli zagrożenia lub incydenty powstrzymują ludzi od uczestnictwa w imprezie, zwiększa się odpowiedzialność w związku z zaniedbaniami, dochodzi do utraty reputacji, co powoduje długotrwałe szkody i straty.

Zagrożenia w postaci zakłóceń porządku publicznego mogą powstać samoistnie, niejako „przy okazji" stanów faktycznych, które same w sobie — z założenia — nie stanowią zagrożenia[465].

Podstawą pozwalającą na podjęcie stosownych przedsięwzięć w celu eliminacji zagrożeń lub niedopuszczenia do ich powstania przez dowodzącego i jego sztab jest uzyskanie informacji wyprzedzających dotyczących planowanego zabezpieczenia policyjnego. Informacje te powinny dotyczyć charakteru przedsięwzięcia, organizatora, uczestników, ich ilości, sposobu zorganizowania się, przygotowania, a także ich zamiarów. Dane te można uzyskać ze składanych do organów gminy zawiadomień organizatorów zgromadzeń publicznych oraz wniosków o wyrażenie zgody na przeprowadzenie imprez masowych, jak również z własnego rozpoznania.

Na działania dowodzącego zabezpieczeniem policyjnym wpływ mają również czynniki, które mogą być nośnikami zagrożeń. Należą do nich: działania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (w tym sił własnych), infrastruktura obiektów — miejsc odbywania się imprez masowych (zgromadzeń publicznych) oraz uwarunkowania terenowe, pogoda i czas.

Rozpoznanie powyższych czynników musi być prowadzone w sposób systematyczny przede wszystkim przez policjantów wszystkich pionów służbowych, natomiast w przypadku organizacji zgromadzeń publicznych, których uczestnikami są osoby głoszące skrajne poglądy przez służby specjalne — ABW (podczas wykonywanych różnorakich czynności operacyjno-rozpoznawczych i prewencyjnych). Wśród metod wyróżnić można: wywiad, analizę operacyjną, objęcie zainteresowaniem operacyjnym środowisk, których członkowie stwarzają potencjalne zagrożenie dla przebiegu imprezy, uroczystości.

Istotną rolę odgrywają również środki techniczne pozostające w dyspozycji służb: podsłuch, podgląd i nadzór elektroniczny — rozmów

[465] A. Fila, M. Marczak, J. Znajdek, *Kierowanie — dowodzenie…*, wyd. cyt., s. 2.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

telefonicznych, pomieszczeń, osób, miejsc i przedmiotów oraz środków transportu, a także środków łączności przewodowej i radiowej[466].

Powyższe działania polegają na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i sprawdzaniu w sposób jawny i niejawny informacji o potencjalnych zagrożeniach, a ich prawidłowe przeprowadzenie warunkuje odpowiednie przygotowanie działań policyjnych i zapewnienie bezpieczeństwa.

Czynniki, które mogą powodować zagrożenia, to:

1) Charakter sytuacji kryzysowych.

Informacje na temat charakteru sytuacji kryzysowych warunkują dalsze przygotowanie i sposób realizacji policyjnego zabezpieczenia prewencyjnego oraz zastosowanie odpowiednich procedur działania.

Z punktu widzenia policji największe zagrożenia dla porządku publicznego generują manifestacje organizowane przez niektóre związki zawodowe (grupy społeczne) — górników, hutników czy stoczniowców. Główną przyczyną ich protestów jest zła sytuacja polityczno-gospodarcza kraju, pogorszenie się warunków socjalno-bytowych społeczeństwa, niezrealizowanie przez organy państwa zapowiadanych obietnic poprawy sytuacji ekonomicznej obywateli, a także wzrost bezrobocia. Uczestnicy tego typu manifestacji najczęściej dają wyraz swego niezadowolenia i frustracji w postaci agresji i ataków na służby porządkowe.

Zgromadzenia (najczęściej skrajnie lewicowe bądź prawicowe), mające na celu zamanifestowanie swoich poglądów politycznych, wywołują protesty ze strony środowisk przeciwnych. Prowadzi to do organizowania kontrmanifestacji. Celem jej uczestników jest konfrontacja siłowa z przeciwnikami politycznymi lub zakłócenie przebiegu ich zgromadzeń.

Niekorzystnie na dowodzenie operacją policyjną wpływa także uczestnictwo w tego typu zgromadzeniach osób posiadających immunitety poselskie i senatorskie, które — popierając jedną ze stron — swoim zachowaniem utrudniają przebieg działań policyjnych.

Zupełnie inny ciężar gatunkowy mają zgromadzenia publiczne typu: marsz pokoju, marsz milczenia. Ich celem jest wyrażenie dezaprobaty dla pewnych zachowań społecznych bądź identyfikacja z określoną sytuacją. Do tej grupy należą też obchody rocznic i uroczystości państwowych.

Rodzaj zagrożenia uwarunkowany bywa również formą zgromadzeń — legalną lub nielegalną. Nielegalna forma protestu najczęściej występuje w wypadku organizacji blokad dróg. Powoduje to zagrożenia w ruchu drogowym najczęściej przejawiające się paraliżem ciągów komunikacyjnych

[466] K. Liedel, *Rozpoznanie…*, wyd. cyt., s. 74.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

o różnym zasięgu: lokalnym, powiatowym, wojewódzkim, krajowym lub międzynarodowym. Ich skala i natężenie zależą od kilku czynników: umiejscowienia blokady (droga państwowa, przejście graniczne, droga lokalna), sposobu blokowania drogi, wykorzystywanego sprzętu użytego do blokady oraz determinacji i zachowania blokujących.

Charakter imprez masowych, który wiąże się z odpowiednim przygotowaniem działań policyjnych, jest także jednym z czynników wpływających na poziom bezpieczeństwa. Wzrost liczby zagrożeń powoduje przede wszystkim organizacja imprez sportowych, na których kibice drużyn są antagonistycznie do siebie nastawieni (np. mecze derbowe piłki nożnej, hokeja, żużla). Podobnymi cechami charakteryzują się imprezy muzyczne organizowane dla określonych subkultur młodzieżowych. One także mogą spotkać się ze sprzeciwem grup wrogo do nich nastawionych.

Generowaniem zagrożeń na mniejszą skalę cechują się artystyczno-rozrywkowe imprezy sportowe o charakterze charytatywnym, mecze towarzyskie oraz takie, w których uczestniczą kibice nieprzejawiający agresji.

2) Uczestnicy.

Najistotniejszy wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny podczas imprez masowych i zgromadzeń publicznych mają ich uczestnicy. Charakteryzują się oni zróżnicowanym nastawieniem i determinacją działania. Zazwyczaj pragną oni wyrazić swój sprzeciw lub dezaprobatę bądź domagają się spełnienia postulatów wyartykułowanych przez środowisko, z którym się identyfikują. Przejawia się to wzajemnymi atakami lub prowokacjami ze strony osób zwalczających się politycznie, ideowo. Każde tego rodzaju zdarzenie stanowi utrudnienie dla życia codziennego i stwarza potencjalne zagrożenie zakłóceniami porządku publicznego, w tym zachowaniami chuligańskimi ich uczestników — bójkami, pobiciami, niszczeniem mienia przy użyciu niebezpiecznych narzędzi, niebezpiecznych substancji chemicznych, materiałów łatwopalnych. Skutkiem tego są nie tylko obrażenia cielesne i szkody materialne wyrządzone konkretnym obywatelom i instytucjom, lecz również istotne podważenie autorytetu państwa — powstaje wrażenie niemożliwości zapobiegania przemocy i przekonanie o nieskuteczności działania organów bezpieczeństwa[467].

Ponadto nieprzestrzeganie przez uczestników regulaminów imprezy oraz regulaminu obiektu (terenu), na którym się odbywa impreza,

[467] Komenda Główna Policji, *Procedury postępowania Policji podczas zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym*, Warszawa 2000.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

m.in. zakazów wnoszenia i posiadania: broni lub innych niebezpiecznych przedmiotów (np. noży, butelek itd.), materiałów wybuchowych i wyrobów pirotechnicznych (np. rac, petard), a także zakrywania twarzy — przyczynia się do powstania poważnego zagrożenia bezpieczeństwa.

Dewaluacja wartości i ich społeczny kryzys doprowadziły do tego, że przynależność do grupy kibiców stała się w określonym środowisku nobilitacją. Przyjmowanie barw klubowych jest więc dla nich pewnym hobby. Faktycznie dopuszczają się oni różnego rodzaju przestępstw pospolitych poza stadionem piłkarskim[468], tj.: kradzieży mienia (w tym szczególnie kradzieży kieszonkowych), sprzedaży i zażywania narkotyków, fałszowania biletów wstępu na imprezy masowe.

Grupy pseudokibiców, kierując się własną ideologią (często zabarwioną szowinizmem, nietolerancją i rasizmem), podsycają wzajemną nienawiść przez wrogość do innego regionu kraju czy innego klubu, niechęć do barw i oznaczeń klubowych, wrogość do innych grup kibiców, a przede wszystkim wrogość do służb porządkowych i policji. Problem rasizmu i przemocy wśród polskich kibiców szczególnie wyraźny jest przede wszystkim podczas rozgrywek na szczeblu klubowym. Kibice odwołujący się do symboliki o charakterze neonazistowskim i rasistowskim stanowią na trybunach niewielką, lecz wyróżniającą się grupę.

Pseudokibice w Polsce przeszli swoistą metamorfozę i z grup typowych chuliganów, najczęściej członków tzw. bojówek, ewoluują w kierunku dobrze zorganizowanych grup przestępczych. Nie odpowiadają więc już oni zakorzenionemu w powszechnej świadomości obrazowi chuligana stadionowego, który swą aktywność przestępczą ogranicza wyłącznie do terenu obiektu sportowego i środków lokomocji podczas wyjazdów na mecze czy bijatyk w tzw. ustawkach.

Właśnie zadawnione antagonizmy między lokalnymi środowiskami kibiców (zwłaszcza młodego pokolenia) powodują, że spotkania między niektórymi zespołami klubowymi są z urzędu kwalifikowane do kategorii imprez podwyższonego ryzyka.

Działania policji związane z zagrożeniami osobowymi polegają na:

- rozpoznaniu nieformalnych grup kibiców i pseudokibiców, zwłaszcza składających się z subkultur młodzieżowych,
- szukaniu informacji na temat składu osobowego tych grup (danych personalnych przywódców i inicjatorów zakłóceń porządku),

[468] E. Wysocka, A. Łazaj, M. Hausman, *Wykorzystanie baz danych oraz innych źródeł w procesie analizy kryminalnej do zwalczania przestępczości pseudokibiców* [w:] W. Pływaczewski, J. Kudrelek (red.), *Przestępczość…*, wyd. cyt., s. 229.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- szukaniu ewentualnych grup antagonistycznych i im sprzyjających, a także prognozowaniu ich realnych zamiarów oraz potencjalnych zachowań (sposobów komunikowania się i przekazywania informacji o planowanych działaniach),
- rozpoznawaniu tras i środków transportu, którymi uczestnicy będą się przemieszczali,
- ustalaniu przez wszystkie służby „stałych" miejsc grupowania się uczestników imprez przed planowanym wyjazdem na nie,
- identyfikowaniu sprawców przestępstw i wykroczeń.

Informacje na ten temat zbiera się m.in. na podstawie wyprzedanych przez klub biletów, kart stałego kibica, policyjnych baz danych (Krajowy System Informacji Policyjnej, Policyjny Rejestr Imprez Masowych), wszelkich informacji dotyczących przeszłości kryminalnej kibiców, kontaktów przestępczych, powiązań, adresów zamieszkania. Powinny one dotyczyć także danych na temat cech ich wyglądu, charakterystycznych oznakowań i ubiorów.

Jednak ze względu na bardzo dużą hermetyczność środowisk kibicowskich oraz grup skrajnie prawicowych i lewicowych utrudnione jest dotarcie do nich, rozpoznawanie ich oraz infiltracja. Należy się jednocześnie liczyć z faktem, że potencjalny przeciwnik (w ramach swoistej „etyki") uniemożliwiać będzie zdobywanie zbiorów danych dotyczących charakteru działalności własnej grupy. Będzie on dążył do dezinformacji w sferze technicznej i organizacyjnej w celu zmylenia i wprowadzenia w błąd funkcjonariuszy odpowiedzialnych za rozpoznanie. W związku z tym funkcjonariusze odpowiedzialni za rozpoznanie powinni posiadać odpowiednie środki techniczne w wystarczającej ilości.

Dodatkowy problem dla policji stanowi uczestniczenie w imprezach i zgromadzeniach osób będących pod wpływem alkoholu i narkotyków. To jeszcze potęguje ich agresywne i irracjonalne zachowania, które najczęściej zagrażają służbom porządkowym (przede wszystkim policjantom i służbom organizatora imprez masowych).

Dokonując identyfikacji zagrożeń, należy zwrócić uwagę na zainteresowanie ludzi organizowanymi imprezami i zgromadzeniami, ich popularność oraz chęć uczestnictwa w nich. Masowy udział w takich wydarzeniach przyczynia do powstania nowego niebezpieczeństwa — poważnego zagrożenia bezpieczeństwa osób postronnych nieuczestniczących w tych przedsięwzięciach. Ma również wpływ na zagrożenia komunikacyjne.

Znaczna liczba osób (zgromadzonych w jednym miejscu) w określonych sytuacjach sprzyja powstaniu potencjalnego zagrożenia, jakim jest panika i histeria. Mogą temu towarzyszyć następujące zachowania:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- ludzie nie potrafią prawidłowo ocenić sytuacji,
- często podejmują działania irracjonalne, które niekiedy kończą się śmiercią,
- utracona zostaje potrzeba przestrzegania zasad i norm społecznych,
- toczy się bezwzględna walka o własne życie,
- ratujących się nie interesuje los innych ludzi,
- zachowania agresywne skierowane są również w stosunku do służb porządkowych, ratowników[469].

Dotyczy to przede wszystkim organizacji dużych międzynarodowych imprez masowych — mistrzostw i olimpiad sportowych, w których biorą udział reprezentacje państwowe, jak również masowych imprez artystyczno-rozrywkowych, m.in.: koncertów gwiazd muzycznych.

3) Przejazdy.

Kolejnym zagrożeniem są przejazdy kibiców do miast, w których ich drużyna rozgrywa zawody sportowe. Na trasie przejazdu pseudokibice dążą do konfrontacji z kibicami, do których są wrogo nastawieni (niekoniecznie z kibicami, do których jadą na mecz), ale też mogą być atakowani i obrzucani kamieniami przez pseudokibiców z antagonistycznych grup.

4) Organizator.

Postępowanie organizatorów imprez i zgromadzeń również może generować zagrożenia mające wpływ na ich przebieg. Ich negatywne działania najczęściej polegają na: niezapewnieniu adekwatnej do zagrożenia ilości służb ochrony, braku odpowiedniego ich przeszkolenia i nieodpowiednim wyposażeniu w środki przymusu bezpośredniego, braku komunikacji i współpracy z policją.

Brak profesjonalizmu organizatora może polegać także na nieumiejętnym przewodzeniu zgromadzeniu, wywoływaniu negatywnych nastrojów i podżeganiu do agresywnych zachowań, braku wystarczającego autorytetu pozwalającego sterować zachowaniem uczestników, jak również niestosowaniu się do zaleceń organu nadzorującego jego przebieg oraz służb opiniujących infrastrukturę obiektu.

5) Infrastruktura obiektów — miejsc odbywania się imprez masowych (zgromadzeń publicznych).

Ma ona duże znaczenie w podniesieniu poziomu bezpieczeństwa imprezy bądź jego obniżeniu. Wpływają na to takie elementy, jak: liczba, rodzaj oraz parametry kamer kontrolujących zachowania publiczności, odizolowanie kibiców drużyn przeciwnych przez odpowiednie wyznaczenie

[469] G. Le Bon, *Psychologia tłumu,* Warszawa 1997, s. 47.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

stref buforowych, zabezpieczenia przeciwpożarowe, odpowiednią liczbę punktów sanitarnych i gastronomicznych.

Na przyszłe działania policyjne wpływ będzie miała także lokalizacja obiektu (lub miejsca protestów) na terenie miasta. Istotne są bowiem: stopień zurbanizowania terenu, bliskość budynków, które powinno się objąć szczególną ochroną, dostęp do sklepów spożywczych z alkoholem, mosty czy kładki nad jezdniami. Ponadto należy zwrócić uwagę na miejsca, w których można zdobyć narzędzia do walki z policją.

6) Zagrożenia terrorystyczne.

Należy mieć świadomość, że imprezy masowe, a także zgromadzenia publiczne to przykłady sytuacji, które są wręcz „zaproszeniem do katastrofy". Ogromne grupy ludzi zebranych w niewielkich stosunkowo obiektach są idealnym celem dla terrorystów.

Działania terrorystyczne, których skutkiem są ogromne ilości ofiar, stanowić mają środek wywierania nacisku na rządy państw dla osiągnięcia konkretnego celu politycznego. Muszą one zatem mieć charakter medialny. Następstwa zagrożeń terrorystycznych mają postać nie tylko bezpośrednich strat w ludziach, ale także dużych szkód w mieniu. Powodować to może w dalszej kolejności konsekwencje psychologiczne i polityczne[470].

Istotne są groźba użycia lub użycie materiałów wybuchowych przez osoby działające indywidualnie, chcące zaistnieć w *mass mediach*. Dostępność wszelkich informacji o sposobach konstruowania materiałów wybuchowych powoduje bardzo duże zagrożenie bezpieczeństwa pirotechnicznego. Bomby konstruowane sposobem domowym mogą przybierać dowolne formy, a jedyne ograniczenie stanowi tu wyobraźnia zamachowca i środki, jakimi dysponuje. Prawdopodobieństwo znalezienia bomby, która wyglądałaby stereotypowo, jest praktycznie bliska zeru[471].

Samo powiadomienie o groźbie zamachu może skutkować nieprzewidywalnymi konsekwencjami; wystarczy komunikat o podłożeniu bomby, który doprowadzi do paniki, a przez to do ofiar w ludziach nią ogarniętych.

Organizacja przedsięwzięć sportowych, olimpiad, mistrzostw czy zgromadzeń publicznych z dużą liczbą uczestników (także z zagranicy) generować może — oprócz ataków terrorystycznych z użyciem materiałów konwencjonalnych — niebezpieczeństwo użycia również broni masowego rażenia. Dogodnymi celami dla terrorystów mogą być duże skupiska

[470] P. Piasecka, *Imprezy masowe jako cel zamachów terrorystycznych,* „Terroryzm" 2008, nr 4, s. 9.

[471] A. Mroczek, *Terroryzm bombowy. Charakterystyka zjawiska* [w:] K. Liedel (red.), *Terroryzm — anatomia zjawiska*, Warszawa 2006, s. 222.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

ludzi i infrastruktura krytyczna. Zagrożone są przede wszystkim stacje metra, dworce kolejowe, porty lotnicze, centra handlowe, kościoły, budynki rządowe i publiczne. Większość obiektów posiadających wydajne systemy wentylacyjne jest podatna na atak biologiczny lub chemiczny. Nawet niewielkie ilości patogenów lub bojowych środków chemicznych, np. w formie aerozolu, powodują zakażenie tysięcy ludzi[472].

Obiekty sportowe — ze względu na zgromadzenie na niewielkim obszarze wielu osób — stają się coraz częściej miejscem planowanych zamachów.

Klasycznym przykładem zagrożenia związanego z dużą imprezą masową o zasięgu międzynarodowych był zamach terrorystyczny przeprowadzony przez dziewięciu terrorystów podczas trwania Igrzysk Olimpijskich w Monachium 5 września 1972 r. W jego wyniku zginęli wszyscy zakładnicy (dziewięć osób), pięciu terrorystów i niemiecki policjant. Zakładnikami uprowadzonymi przez terrorystów byli trenerzy i sportowcy reprezentacji Izraela. Pomimo tego, iż za bezpieczeństwo podczas olimpiady odpowiadało w Monachium 15 000 policjantów i 12 000 żołnierzy Bundeswehry, a wioska olimpijska, w której dokonano zamachu, była zabezpieczona technicznie i strzeżona przez odpowiednie służby, terroryści bez większych problemów dostali się na jej teren. Wymowne były słowa jednego z terrorystów Dżama Al-Gaszej: „Dla nas wszystkich było jasne, że żądanie zwolnienia naszych uwięzionych braci miało znaczenie tylko symboliczne. Jedynym celem akcji było zszokowanie światowej opinii publicznej podczas jej radosnych igrzysk olimpijskich"[473].

Inny przykład dotyczy zamachu terrorystycznego przeprowadzonego 27 lipca 1996 w Centennial Olympic Park podczas Letnich Igrzysk Olimpijskich w Atlancie. W zamachu zginęła jedna osoba, 111 zaś zostało rannych. Zdarzenia tego typu miały także miejsce na Ukrainie w 1995 r., w Hiszpanii w 2002 r. (wybuch w pobliżu stadionu), w Monaco w 2004 r. (wybuch w pobliżu stadionu), w Somalii w 2005 r. oraz w Chorwacji w 2008 r.[474]

---

[472] L. Dyduch, *Bezpieczeństwo policjantów w realizacji zadań służbowych podczas zagrożeń atakiem bioterrorystycznym* [w:] W. Pływaczewski, J. Kudrelek (red.), *Przestępczość…*, wyd. cyt., s. 128.

[473] A. Krawczyk, *Zamach terrorystyczny na olimpiadzie w Monachium jako przykład skutków ataku przeprowadzonego w trakcie masowej imprezy sportowej*, „Terroryzm" 2008, nr 4, s. 38.

[474] A. Mroczek, *Zamachy bombowe na terenie obiektów sportowych. Przygotowania do EURO 2012 w kontekście bezpieczeństwa pirotechnicznego budowy Stadionu Narodowego w Warszawie,* „Terroryzm" 2008, nr 4, s. 16.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Identyfikując zagrożenia terrorystyczne, należy zwracać uwagę na sygnały ostrzegające o niebezpieczeństwie, tj.:

- rzucające się w oczy nietypowe zachowanie osób,
- pozostawione bez opieki przedmioty typu: paczki, torby, pakunki,
- samochody (zwłaszcza furgonetki) parkujące w nietypowych miejscach, np. w pobliżu kościołów[475].

Zamachy terrorystyczne, a także groźba ich przeprowadzenia przyczyniają się do powstawania sytuacji kryzysowych wymagających podejmowania przez instytucje państwa działań zmierzających do przywrócenia stanu pożądanego. Stan ten należy rozumieć jako sytuację eliminacji lub znaczącego ograniczenia zagrożenia bezpieczeństwa. Zaistniała sytuacja terrorystyczna nie ma wpływu na charakter procesu dowodzenia. Skierowanie do działań jednostki antyterrorystycznej również nic w tej kwestii nie zmienia. Włączenie pododdziału antyterrorystycznego do akcji lub operacji policyjnej nie oznacza, że mamy do czynienia z przestępstwem terroryzmu[476].

7) Czas, pora roku, warunki pogodowe.

Czynnikiem pośrednio warunkującym uczestnictwo ludzi w imprezach jest czas ich przeprowadzenia. Z punktu widzenia zapewnienia bezpieczeństwa najtrudniejsze do zabezpieczenia policyjnego są imprezy masowe organizowane w godzinach wieczornych w piątek i sobotę. W pozostałe dni tygodnia zagrożenia nie są już tak duże. W wypadku zgromadzeń publicznych również istotny jest czas — ich przeprowadzenie w godzinach szczytu komunikacyjnego spowoduje największe utrudnienia w ruchu drogowym i pieszym.

Pora roku i pogoda również wpływają na zachowania uczestników. Niska temperatura, opady deszczu czy śniegu będą powodowały mniejszą frekwencję i chęć podejmowania bezprawnych działań przez uczestników imprez i manifestacji.

8) Media, które w pogoni za sensacją pokazują zniekształcony, niepełny obraz sytuacji.

Informacje o powyższych zagrożeniach pozyskiwane są najczęściej przez policjantów wydziałów ds. zwalczania przestępczości pseudokibiców, spottersa, powołane zespoły monitorujące, wydziały ds. terroru

[475] Zob.: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Terroryzm — co robić w sytuacji zagrożenia*, *on-line*, dostęp: 12 styczeń 2012, <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/terroryzm-co-robic-w-s/242,dok.html>.

[476] K. Jałoszyński, *Dowodzenie akcją (operacją) policyjną z wykorzystaniem pododdziału antyterrorystycznego* [w:] A. Urban (red.), *Zarządzanie…*, wyd. cyt., s. 38.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

kryminalnego, Centralne Biuro Śledcze, wydziały kryminalne i wywiadowcze, a także funkcjonariuszy ABW.

Identyfikacja zagrożeń jest uwarunkowana ilością dostępnych informacji w środkach masowego przekazu, przede wszystkim w Internecie i prasie, oraz możliwością pozyskania osobowych źródeł informacji. Zdobycie danych o zamiarach zainteresowanych grup lub osób jest bardzo często utrudnione. Wiąże się to z dużą hermetycznością środowisk, m.in.:

- niewykorzystywaniem przez nich z telefonów komórkowych ze względu na możliwość ustalenia miejsca znajdowania się rozmówców bądź treści rozmów;
- skutecznym ograniczaniem bądź monitorowaniem dostępu do forów internetowych przez zatrudnionych informatyków.

Ilość i jakość informacji zależy również od sumienności osób je pozyskujących, m.in. nieszablonowego traktowania każdego zgromadzenia czy imprezy masowej. Sporządzane analizy zagrożeń dotyczące operacji policyjnych nie mogą być takie same i nie powinny opierać się na niesprawdzonych danych. Występują jednak sytuacje, najczęściej w mniejszych jednostkach Policji, gdzie policjanci zajmujący się powyższą problematyką obciążeni są zbyt dużą ilością zadań służbowych, z których są rozliczani nie tylko przez przełożonych, ale też przez prokuratorów. Zadania dotyczące rozpoznania przedmiotowych zagrożeń są realizowane w dalszej kolejności.

Wymienione powyżej zidentyfikowane źródła zagrożeń mogą być słabym punktem operacji policyjnej. Niosą ze sobą wiele niebezpieczeństw, których prawidłowe zdiagnozowanie może znacząco usprawnić proces planowania i realizacji działań policji. Mimo że rozpoznanie z góry wszystkich potencjalnych zagrożeń jest niemożliwe, policjanci odpowiedzialni za rozpoznanie muszą podjąć trud jak najpełniejszego ich zdefiniowania zanim dojdzie do takiej sytuacji.

Z pewnością organizacja imprez masowych i zgromadzeń będzie powodem zagrożeń, ale ich rozmiar, a przez to zainteresowanie mediów warunkować będzie możliwość ich występowania. Lokalne, mniejsze przedsięwzięcia sprzyjają przede wszystkim zagrożeniom bezpieczeństwa związanym z zachowaniami chuligańskimi. Większe — prowokują również zagrożenia aktami terrorystycznymi.

Wszystkie informacje uzyskane w trakcie rozpoznania powinny być weryfikowane i oceniane. Najbardziej wiarygodne, z których wynika możliwość powstania potencjalnego zagrożenia, powinny być przekazywane do wydziałów sztabowych lub innych komórek zajmujących się tym zagadnieniem w jednostce, a także do innych jednostek, gdy dotyczą zdarzeń, które mogą zaistnieć na terenie ich działania.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

3.1.3. Planowanie operacji policyjnych

W wypadku objęcia przez policję szczególną ochroną imprezy masowej (zgromadzenia publicznego), która obejmuje swoim zasięgiem obszar więcej niż jednej komendy wojewódzkiej Policji (lub istnieje duże takie prawdopodobieństwo) oraz podczas działań na terenie właściwej komendy wojewódzkiej Policji przedłużających się w czasie, w przypadku potrzeby wsparcia sił i środków oraz zaplecza logistycznego wykraczającego poza potencjał właściwej komendy powiatowej lub wojewódzkiej — komendant główny (wojewódzki, powiatowy/miejski/rejonowy) zarządza operację policyjną na podstawie pisemnej decyzji[477].

Zadaniem pierwszoplanowym dla zapewnienia właściwej koordynacji działań i nadzoru nad ich przebiegiem jest ustanowienie jasnej struktury dowodzenia. Tak więc wyznacza się dowódcę operacji (który ma spełniać odpowiednie wymagania formalne, m.in. musi to być oficer Policji posiadający przeszkolenie, predyspozycje i doświadczenie w zakresie dowodzenia) oraz zastępcę dowódcy do spraw taktyki działań, którym najczęściej jest dowódca oddziału prewencji policji bądź nieetatowego pododdziału prewencji/nieetatowego oddziału prewencji, a także określa się ich podstawowe zadania.

W wypadku operacji policyjnych, które nie są obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. marsze milczenia, obchody rocznic państwowych) nie ma potrzeby obligatoryjnego powoływania zastępcy dowódcy do spraw taktyki.

Ponadto na potrzeby działań policyjnych powołuje się sztab dowódcy operacji (na poziomie komend wojewódzkich — w ramach istniejącej komórki etatowej, na poziomie komend powiatowych/rejonowych/miejskich — tworzy się nowe struktury).

Sztabem operacji kieruje szef sztabu wraz z zastępcą. Szef sztabu odpowiedzialny jest za funkcjonowanie sztabu — przygotowanie planu zabezpieczenia, organizację stanowisk dowodzenia, przygotowywanie propozycji rozkazów i decyzji oraz sporządzanie meldunków dla dowódcy operacji. Zastępca szefa sztabu odpowiada za dokonanie rozpoznania operacyjnego, opracowanie wariantów przewidywań operacyjnych, organizację służby, organizację dyslokacji sił i środków, organizację rejonów wyczekiwania oraz za kontakty z mediami[478].

---

[477] § 7 zarządzenia nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form…, wyd. cyt.

[478] Tamże, załącznik nr 1, *Zadania i organizacja sztabu dowódcy operacji policyjnej*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W strukturze sztabu wyznacza się również następujące zespoły funkcjonalne:

- rozpoznania i analiz,
- taktyczny,
- łączności i informatyki,
- logistyki,
- obsługi.

Należy również uwzględnić obecność negocjatora policyjnego i rzecznika prasowego. W zależności od zagrożenia oraz ilości zaangażowanych sił i środków, ustalając skład sztabu, uwzględnia się specjalistów innych służb biorących udział w zabezpieczeniu. Członkowie sztabu powinni mieć dokładnie określone obowiązki, prawa i zakres odpowiedzialności. Na podstawie meldunków sztab przygotowuje wnioski i propozycje ewentualnych zmian w dyslokacji sił i sposobu działania oraz przedstawia je dowódcy zabezpieczenia. Sztab jest swoistym pośrednikiem między wykonawcami zadań (policjantami) a kierującymi nimi przełożonymi[479]. Stanowi organ pomocniczo-wykonawczy dowódcy operacji z zakresem działania dostosowanym do charakteru operacji nieetatowego oddziału prewencji.

Kolejnym bardzo istotnym elementem decyzji jest przekazanie kompetencji dowódcy operacji do wydania polecenia w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez pododdziały policji. W przypadku gdy organem wydającym decyzję nie jest komendant wojewódzki Policji, dowódca operacji musi zwracać się z wnioskiem do niego o powyższe uprawnienie. Dokument ten zawiera także polecenia dla podległych kierowników jednostek i komórek organizacyjnych w zakresie realizacji zadań na potrzeby operacji określonych przez jej dowódcę. Ponadto wskazuje się w nim termin sporządzenia planu lub fakultatywnej koncepcji działań z takim wyprzedzeniem czasowym, aby umożliwić osobom funkcyjnym jego realizację.

Koncepcja jest to projekt sposobu przygotowania i realizacji operacji, opracowany przez dowódcę operacji, a zatwierdzany przez jego przełożonego. Na jego podstawie można przygotować plan działania dowódcy operacji. Charakterystycznym elementem koncepcji są scenariusze, które tworzy się, aby określić właściwe cele i przygotować odpowiednie strategie działania. Powinny one być podstawą do opracowania wariantów czynności ujętych w planie działania. Istnieją kryteria budowy scenariuszy, które

[479] M. Dąbrowski, J. Gampf, *Wybrane zagadnienia pracy sztabowej w Policji*, Szczytno 2004, s. 5.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

uzależnione są od rodzaju zdarzenia i przewidywanego zagrożenia. Należą do nich następujące kryteria:

- ilościowe (dotyczy przewidywanej liczby osób uczestniczących w zdarzeniu),
- miejscowe (dotyczy miejsca wystąpienia poszczególnych zagrożeń),
- zagrożenia (dotyczy charakteru zdarzenia).

Budowa scenariuszy jest bardzo skuteczną metodą identyfikacji ryzyka w przypadku, gdy mamy do czynienia z kwestiami dotyczącymi bezpieczeństwa. Scenariusze powinny uwzględniać zarówno sytuacje ekstremalne, jak i możliwości pośrednie. Dzięki twórczej dyskusji ekspertów, podbudowanej racjonalnymi argumentami, można wypracować najbardziej prawdopodobne scenariusze[480].

Efektem czynności planistycznych jest plan stanowiący podstawę przedsięwzięć organizacyjnych umożliwiających jego realizację[481]. Plan działania wykonywany jest przez szefa sztabu, a zatwierdzany przez dowódcę operacji. Zawiera on postanowienia wydanej wcześniej pisemnej decyzji, ewentualnie informacje zawarte w koncepcji. Podstawą jego opracowania są wyniki aktualnego rozpoznania, ocena zagrożenia i doświadczenia oraz spostrzeżenia z poprzednich podobnych zabezpieczeń.

Plany zabezpieczeń powinny być przygotowywane indywidualnie dla każdej konkretnej imprezy czy zgromadzenia. Przy ich cyklicznym odbywaniu się nie należy powielać i naśladować szablonowo wzorów i rozwiązań już stosowanych, nawet wówczas, gdy dawały one pozytywne rezultaty. Trzeba bowiem pamiętać, że te dobre efekty osiągano w przeszłości w konkretnych uwarunkowaniach. Każda nowa sytuacja ma swoją niepowtarzalną specyfikę i właściwości[482].

Część zabezpieczeń policyjnych daje się zwykle zaplanować z dużym prawdopodobieństwem. Należą do nich: imprezy masowe, zgromadzenia publiczne, wizyty VIP-ów[483]. Pozostałe to operacje związane ze zdarzeniami, głównie katastroficznymi, których nie sposób przewidzieć — katastrofy naturalne, awarie techniczne. W zależności od tego, z jaką z sytuacji mamy do czynienia, inne będą problemy, które będzie musiał rozwiązać dowódca.

---

[480] J. Penc, *Strategiczny system zarządzania*, Warszawa 2001, s. 188–189.

[481] J. Kręcikij, *Analiza procesu decyzyjnego…*, wyd. cyt., s. 21.

[482] K. Nożko, *Walka…*, wyd. cyt., s. 233.

[483] Ang. *Very Important Person* 'bardzo ważna osoba' — osoba o szczególnym statusie związanym z wykonywaną funkcją lub posiadanym majątkiem, przedmiotem. Za VIP-ów uznać można takie osoby, jak np.: politycy, ważne osobistości dużych korporacji, popularni aktorzy lub piosenkarze, zob. *on-line*, dostęp: 14 marca 2011 r., <http://en.wikipedia.org/wiki/Very Important Person>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Planowanie na wypadek zagrożeń powinno odnosić się do tzw. najgorszego scenariusza, a zatem powinno uwzględniać wystąpienie wszelkich, nawet najmniej prawdopodobnych zagrożeń. Plany powinny zatem uwzględniać możliwość wystąpienia wykroczeń i przestępstw, które nawet jeśli nie zostały nigdy popełnione w podobnych okolicznościach, mogłyby się wydarzyć. Oczywiście nie można zapominać o wypracowaniu mechanizmów reagowania na pospolite zdarzenia, takie jak bójki czy pijaństwo.

Plan działania dowódcy jest to dokument określający cele i organizację działań policyjnych, rodzaj i sposób wykonywania szczegółowych zadań, użyte do działań siły i środki, a także wskazujący podległość służbową oraz zasady współdziałania i koordynacji w trakcie działań. Plan może przybrać różne formy dokumentu opisowego lub graficznego. Elementami planu działania dowódcy operacji są:

- ogólna charakterystyka zagrożeń (w tym ocena sytuacji i prognoza jej rozwoju), dokonana na podstawie wszelkich dostępnych informacji, wiedzy i doświadczenia;
- podstawa prawna (w tym decyzja kierownika jednostki o zarządzeniu operacji);
- cel działań — określenie pożądanego stanu do osiągnięcia w wyniku działań sił policyjnych;
- siły i środki operacji;
- organizacja dowodzenia i współdziałania;
- siły i środki podoperacji, zadania dla podległych sił;
- przewidywane warianty działań — określenie sposobów postępowania zmierzających do uzyskania zakładanego celu;
- rodzaj i zakres użycia środków przymusu bezpośredniego;
- organizacja łączności;
- umundurowanie i wyposażenie do działań;
- organizacja zabezpieczenia logistycznego działań (wyposażenie w sprzęt, umundurowanie, transport, zabezpieczenie bytowe, opieka medyczna, uzupełnianie zużytych środków);
- postanowienia końcowe typu: czas, miejsce odpraw, osoby odpowiedzialne, termin pełnej gotowości do działań, terminy rozpoczęcia podoperacji, współpraca ze środkami masowego przekazu, wyznaczenie osoby do ustalenia ewentualnych szkód w mieniu Policji;
- załączniki do planu działania: plan graficzny przewidywanych i prowadzonych działań (plany i mapy, wykorzystanie obowiązujących znaków umownych);
- dokumenty uzupełniające plan w związku ze zmianą sytuacji bądź uzyskaniem nowych informacji, które w sposób istotny mogą wpłynąć

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

na sposób realizacji zadań i przebieg działań — elementy uzupełniające, które nie znalazły się w planie działania, przepisy związane z prowadzoną operacją[484].

Poszczególne elementy planu mogą zostać ograniczone tylko do tych, które gwarantują osiągnięcie celu operacji.

W ramach jednej operacji można prowadzić podoperacje związane z różnymi zdarzeniami, jeżeli są one jednocześnie ukierunkowane na realizację celu głównego operacji. W ramach podoperacji dopuszcza się podział na odcinki i pododcinki ze wskazaniem ich dowódców, a także uszczegółowia się zadania i kompetencje osób funkcyjnych do realizacji w trakcie operacji.

Na podstawie oceny zagrożenia dokonuje się precyzyjnej kalkulacji sił i środków własnych wyłącznie na niezbędnym poziomie gwarantującym zapewnienie porządku i bezpieczeństwa. Liczba zaplanowanych sił i środków musi zostać uwzględniona w wyborze taktyki działania policji.

Planując interwencję sił policyjnych, na podstawie przewidywanych scenariuszy zagrożeń należy określić warianty działań. Przy planowaniu wariantów należy uwzględnić wielkość i jakość sił, rodzaj środków przewidzianych do wykorzystania w czasie operacji, wielkość i jakość oraz możliwości sił i środków podmiotów współdziałających, właściwe rozpoznanie i trafną ocenę sytuacji operacyjnej, sprawne funkcjonowanie łączności, rodzaj terenu (obiektu), wielkość rejonu działań, charakter zdarzenia, liczbę uczestników, warunki atmosferyczne, zagrożenia terrorystyczne. Warianty działań mogą być przygotowywane do każdej fazy działań sił policyjnych. Ich liczba powinna być adekwatna do ilości przewidywanych zagrożeń bezpieczeństwa podczas określonego zdarzenia.

W trakcie zabezpieczenia policyjnego dowódca na podstawie przesłanek wynikających z analizy zagrożeń i oceny własnych możliwości podejmuje decyzję co do wyboru najbardziej racjonalnego i realnego wariantu działań. Określenie go może zakładać zaangażowanie tylko sił będących w jego dyspozycji, a także (gdy ich liczebność lub jakość nie zapewnia skuteczności działań) sił i środków dodatkowych.

Wariant powinien wskazywać dowódcę, siły i środki przewidziane do przywrócenia naruszonego porządku publicznego, a na podstawie przypuszczalnego opisu zdarzeń także sposób — taktykę wykonania działań.

Kolejnym elementem zawartym w planie działania dowódcy operacji są zadania służb wspomagających zapewniające policjantom odpowiednie

[484] Załącznik nr 3 do zarządzenia nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form…, wyd. cyt., *Zasady opracowywania planu działania dowódcy operacji*.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

warunki pełnienia służby. Jednym z nich jest organizacja skutecznego systemu łączności, który istotnie wpływa na jakość działań policyjnych. Powinien on zapewniać ciągłe, sprawne i skuteczne kierowanie na wszystkich szczeblach i w każdych warunkach, umożliwiać szybkie przekazywanie informacji oraz ciągłe współdziałanie w ramach prowadzonych działań.

W celu utrzymania łączności dowódcy zarówno z siłami podległymi, jak i z jednostką nadrzędną oraz innymi podmiotami biorącymi udział w zabezpieczeniu, a także w przypadku konieczności przemieszczania się dowodzącego w celu prawidłowego realizowania zabezpieczenia obligatoryjnie wyznacza się ruchome stanowisko dowodzenia (RSD) — przygotowany do tego celu specjalny samochód.

W operacjach złożonych, powodujących angażowanie znacznych sił i środków, wymagających podejmowania wielu decyzji na podstawie bieżącej analizy rozwoju sytuacji operacyjnej stanowisko dowodzenia powinno zapewniać właściwe warunki pracy. Dlatego niezbędne jest wyposażenie go w odpowiednie środki łączności, urządzenia pozwalające dokumentować przebieg działań oraz wydawanie decyzji. Stanowisko dowodzenia powinno zapewniać możliwość bezpiecznej i zorganizowanej pracy dowódcy operacji i sztabu.

Plan działania dowódcy operacji policyjnej zawiera również sposób zabezpieczenia logistycznego działań. Składa się na nie (zwłaszcza w przedłużającej się operacji) konieczność zapewnienia policjantom opieki socjalnej:

- zaspokojenie ich potrzeb osobistych,
- zapewnienie miejsc wypoczynku, zakwaterowania i wyżywienia,
- zabezpieczenie medyczno-sanitarne w czasie działań i w miejscu zakwaterowania,
- bieżące uzupełnianie zużytych środków,
- wymiana tych części wyposażenia, których wykorzystywanie powoduje ich zużycie (akumulatory, baterie),
- wymiana zniszczonych części wyposażenia indywidualnego[485].

Oprócz części opisowej planu sztab wykonuje również część graficzną. Informacje w formie tabelarycznej nanosi się na mapy, szkice, plany miast.

Dotyczą one:

- podziału operacji na podoperacje, odcinki, itp.,
- dyslokacji sił,
- dyslokacji służby porządkowej organizatora,

[485] Komenda Główna Policji, praca zbiorowa *Procedury postępowania Policji podczas zabezpieczania*…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- stanowisk dowodzenia,
- miejsc i odcinków wzmocnionych środkami technicznymi,
- rozmieszczenia środków łączności przewodowej i bezprzewodowej (schematy),
- tras głównych i zapasowych przewidzianych dla uczestników imprezy, a także tras i kierunków dojścia i rozśrodkowania,
- innych elementów, takich jak: parkingi, punkty pomocy medycznej, ruchome i stałe punkty policyjnych izb dziecka, zestawienia liczbowe sił i środków, tabele sygnałowe,
- załączników dotyczących działań, np.: dokumentacji przemieszczenia sił na większe odległości, dokumentacji graficznej przyjęcia i rozmieszczenia sił[486].

Plan operacji powinien ułatwić osiągnięcie celu, jednocześnie jednak powinna go cechować elastyczność. Nie może on krępować wykonawców, zwłaszcza wtedy, gdy stał się nierealny z powodu nieprzewidzianej zmiany sytuacji operacyjnej.

Właściwie opracowane proste plany i jasne rozkazy zmniejszają w znacznym stopniu prawdopodobieństwo niezrozumienia i popełnienia błędu oraz umożliwiają proste działania. Prawidłowa konstrukcja planu pozwala zachować ciągłość działania, sprawnie reagować na pojawiające się zagrożenia i skutecznie minimalizować ich skutki.

Plan jest podstawą organizowania działań oraz pełni rolę wzorca wykorzystywanego przy kontroli poprawności funkcjonowania organizacji[487]. Po zakończeniu zabezpieczeń policyjnych, gdy sytuacja wymaga przeprowadzenia czynności kontrolnych, jest on najczęściej pierwszym elementem poddawanym sprawdzeniu. Na jego podstawie ocenia się także poprawność i zgodność działań dowodzącego i jemu podległych.

Planowanie nie kończy się w momencie opracowania planu. Gdy po sporządzeniu planu i jego zatwierdzeniu zmienią się okoliczności dotyczące struktury dowodzenia lub dojdą informacje dotyczące samego zabezpieczenia policyjnego, sporządzany jest aneks, który także musi spełniać cechy formalne i zostać przekazany osobom, których dane informacje dotyczą. Planowanie stanowi podstawę realizacji dwóch kolejnych faz cyklu decyzyjnego procesu dowodzenia, mianowicie stawiania zadań i kontroli[488].

[486] M. Dąbrowski, J. Gampf, *Wybrane…*, wyd. cyt., s. 5.

[487] T. Majewski, M. Strzoda, W. Zawadzki, *Planowanie w organizacji*, Warszawa 2003, s. 5.

[488] Tamże, s. 34.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

3.2. Realizacja operacji policyjnych

Jednym z zadań, jakie ma do wykonania policja, jest reagowanie na wszystkie sytuacje, które powodują (lub też mogą nieść ze sobą) zagrożenie życia, zdrowia i mienia obywateli. Niewątpliwie takimi sytuacjami są wszelkie imprezy masowe zarówno sportowe, jak i kulturalno-rozrywkowe, a w szczególności mecze piłki nożnej (te o podwyższonym ryzyku) oraz zgromadzenia, manifestacje czy wreszcie protesty społeczne. Wszelkie działania prowadzone podczas tego rodzaju sytuacji należą do zadań trudnych i skomplikowanych, gdyż w wielu przypadkach policja może się spotkać z jednej strony z zarzutami ograniczania swobód obywatelskich, a z drugiej — niedopełnienia obowiązków[489]. Należy pamiętać, że podejmowane działania są odbierane i oceniane z uwzględnieniem utrwalonych w danym społeczeństwie postaw społecznych lub chwilowych preferencji. Działania muszą cechować się nie tylko skutecznością, ale także poszanowaniem praw obywatelskich i mieć wysoki poziom akceptacji społecznej.

Realizacja zabezpieczenia policyjnego w postaci operacji policyjnych polega na wykonywaniu zadań zawartych w planie dowódcy operacji. Działania te muszą zmierzać do ochrony bezpieczeństwa uczestników, osób postronnych, policjantów biorących udział w zabezpieczeniu, oraz ochrony mienia. W ramach wykonywanych zadań można wyróżnić czynności realizowane przed rozpoczęciem operacji, w trakcie jej trwania i po jej zakończeniu. Faza realizacji rozpoczyna się od wydania decyzji dowódcy o rozpoczęciu działań.

Faza realizacji obejmuje wykonanie zaplanowanych przedsięwzięć zgodnie z cyklem procesu decyzyjnego. W trakcie jej trwania istotne jest bieżące zbieranie informacji o każdym zdarzeniu mogącym mieć wpływ na przebieg operacji.

Na fazę realizacji składają się działania prewencyjne, które mają na celu wzmocnienie ochrony bezpieczeństwa i porządku, neutralizację i usunięcie przyczyn jego zagrożenia albo likwidację warunków sprzyjających jego powstaniu. Ponadto działania te mają na celu niedopuszczenie blokowania obiektów, zapobieżenie naruszeniom porządku publicznego oraz wzmożenie przedsięwzięć kontrolnych i porządkowych.

Działania prewencyjne polegają na odpowiednim rozmieszczeniu wzmocnionych (wieloosobowych) posterunków i patroli oraz organizacji

[489] Komenda Główna Policji, praca zbiorowa, *Procedury postępowania Policji podczas*…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

fizycznego zabezpieczenia rejonów i obiektów objętych zainteresowaniem. Na działania te składają się:

- przedsięwzięcia zaporowo-blokujące,
- oddziaływanie propagandowe i psychologiczne,
- przedsięwzięcia profilaktyczno-represyjne.

Dowódca w trakcie operacji policyjnych realizuje następujące przedsięwzięcia:

- dowodzi siłami bezpośrednio prowadzącymi i zabezpieczającymi działania,
- utrzymuje i odtwarza gotowość do działań sił i środków w trakcie prowadzonych operacji,
- utrzymuje system rozpoznania i napływu informacji o aktualnej sytuacji operacyjnej w rejonach działania,
- kontroluje siły uczestniczące w działaniach i pełni nadzór nad nimi.

Zabezpieczenie policyjne imprez masowych i zgromadzeń publicznych przyjmuje najczęściej formę patroli pieszych i zmotoryzowanych. Patrolowane są trasy przemieszczania się uczestników imprezy, parkingi, obiekty, w których odbywa się impreza, posterunki (np. miejsca zagrożone, gdzie wcześniej dochodziło do zakłóceń porządku publicznego).

Mając na względzie skuteczność realizacji zabezpieczenia, organizuje się złożone z policjantów grupy interwencyjne w pobliżu miejsc, w których przewiduje się możliwość zakłócenia porządku publicznego[490]. Głównym zadaniem tych grup jest reagowanie na zakłócenia bezpieczeństwa. Osoby najbardziej agresywne doprowadza się do specjalnie wyznaczonych punktów zatrzymań: pojazdy specjalne typu więźniarki lub pomieszczenia wyznaczone przez organizatora. Miejsca te przeznaczone są do czasowego pobytu osób zatrzymanych. Osoby zatrzymane przekazuje się do ruchomych punktów zatrzymań (RPZ), bądź — jeżeli jest to możliwe — bezpośrednio do jednostki Policji, wraz z niezbędną dokumentacją dającą podstawę do ich wstępnej selekcji i opracowania pod kątem procesowym. Należy pamiętać, że procedury związane z zatrzymaniem powinny gwarantować identyfikację osób agresywnych w związku z indywidualnym naruszeniem prawa i przypisanie konkretnych zarzutów za popełnione wykroczenia lub przestępstwa.

Istotnym elementem zapewnienia bezpieczeństwa działań jest zorganizowanie w odpowiednim miejscu odwodu sił i środków. Odwód

[490] Załącznik do rozkazu nr 13 komendanta głównego Policji z 25 sierpnia 1995 r. w sprawie taktyki działania pododdziałów zwartych Policji w sytuacji zagrożenia lub naruszenia porządku publicznego oraz pościgu za niebezpiecznym przestępcą, Rozdział IV.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

powinien stanowić wydzielony pododdział policji, który rozmieszcza się w pobliżu stanowiska dowodzenia dowódcy operacji lub w miejscu działania. Jego zadaniem (w zależności od sytuacji) jest wspomaganie pododdziałów rozpraszających lub zabezpieczających porządek w rejonach zagrożonych.

Odwody wprowadza się do działań stopniowo. Nie można dopuścić do sytuacji, w której dowódca nie dysponowałby żadną, choćby najmniejszą, grupą odwodową. Zadaniem odwodu jest wspieranie działań przywracających porządek publiczny. Może on zostać użyty do rozpraszania tłumu, blokowania ulic lub innych miejsc, a także do „nasycenia patrolami" terenu zagrożonego naruszeniami bezpieczeństwa.

Właściwe przygotowanie i realizacja operacji policyjnych muszą uwzględniać zadania dotyczące zabezpieczenia przejazdów uczestników spoza obszaru odpowiedzialności jednostki, na terenie której właściwe zabezpieczenie jest prowadzone. W przypadku przejazdów kibiców imprez masowych, przede wszystkim piłki nożnej, należy zaplanować tzw. patrol zabezpieczający i sposób jego wykonania (w uzgodnieniu ze wszystkimi jednostkami Policji właściwymi dla trasy przejazdu oraz miejsca odbywania imprezy). Współpraca jednostek Policji ma na celu wymianę informacji o zagrożeniach związanych z przejazdami kibiców, także w zakresie realizacji podejmowanych decyzji. Polecenie realizacji patrolu, wraz ze wskazaniem jego dowódcy, wydaje komendant wojewódzki Policji właściwy dla miejsca rozpoczęcia podróży. Należy także zakładać konieczność wyjazdu patrolu zabezpieczającego, bez wcześniejszego planowania.

Patrol zabezpieczający realizowany jest wyłącznie na obszarze właściwej komendy wojewódzkiej Policji z wyłączeniem sytuacji uniemożliwiającej jego zakończenie w granicach województwa. Realizuje się go do czasu zakończenia podróży przez kibiców lub przejęcia ich przez policjantów z innej jednostki. Wykonywany jest on w pierwszej kolejności przez policjantów oddziałów prewencji policji, samodzielnych pododdziałów prewencji policji i nieetatowych pododdziałów prewencji policji. Objęcie nadzorem policyjnym przejazdu odbywa się na podstawie wcześniejszej analizy ryzyka wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i porządku publicznego, która jest niezbędna do wykonania planu służby przez dowódcę patrolu[491].

Do podstawowych zadań patrolu zabezpieczającego należą:

- rozpoznanie planów i zamierzeń kibiców podróżujących pociągiem, autokarem itp.;

[491] § 9 zarządzenia nr 982 komendanta głównego Policji…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- monitorowanie przejazdu kibiców oraz w miarę możliwości nawiązanie i utrzymywanie kontaktu z kierującymi autobusami lub innymi środkami transportu osobowego;
- nawiązanie ścisłej współpracy z drużyną konduktorską i funkcjonariuszami służb ochrony kolei;
- legitymowanie osób zachowujących się agresywnie, zatrzymywanie sprawców przestępstw i wykroczeń[492].

W trakcie realizacji zadań dowódca patrolu jest zobowiązany do informowania dyżurnych jednostek Policji (na których obszarze patrol jest wykonywany) o:

- przewidywanym terminie przejazdu;
- rodzaju środków transportu (dla pojazdów: marka, numer rejestracyjny, kolor, znaki szczególne);
- planowanej trasie przejazdu — z podaniem czasu przyjazdu w rejony służbowej odpowiedzialności komend wojewódzkich, komend powiatowych Policji;
- liczbie i zachowaniu uczestników imprez sportowych;
- charakterystycznych oznakowaniach i stopniu zorganizowania;
- siłach własnych;
- ewentualnych potrzebach wsparcia działań w przypadku powstania potencjalnego zagrożenia.

W związku przewidywanym przemieszczaniem się kibiców przez teren odpowiedzialności jednostek Policji, ich kierownicy odpowiadają również za monitorowanie stacji kolejowych, dróg i miejsc zagrożonych, w których może dojść do obrzucania kamieniami pociągów i pojazdów.

Zadania realizowane przez policję (dotyczące monitorowania zagrożeń związanych z przejazdami kibiców) wykonują również policjanci zespołu monitorującego z miejscowości, w której patrol się rozpoczął. Funkcjonariusze zobowiązani są przekazywać wszystkie istotne informacje dotyczące kibiców przyjezdnych dowódcy zabezpieczenia, co umożliwia prawidłowe przygotowanie i realizację działań. Informacje powinny dotyczyć w szczególności osób, wobec których orzeczono środek karny (zakaz wstępu na imprezy masowe) oraz osób, które swoim zachowaniem mogą naruszyć prawo lub uczestniczyły w zbiorowych naruszenia porządku publicznego.

W przypadku zorganizowanych przejazdów uczestników zgromadzeń publicznych działania policji polegają także na monitorowaniu trasy ich przemieszczania się oraz organizacji punktów kontrolnych — przede

[492] Tamże, § 15.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wszystkim na rogatkach miasta. Kontrola drogowa pojazdów jest ukierunkowana na sprawdzanie posiadania przez manifestantów potencjalnych materiałów niebezpiecznych mogących służyć do ataków na policjantów w trakcie zabezpieczenia.

Kolejnym etapem zabezpieczenia policyjnego jest objęcie nadzorem terenu docelowych dworców kolejowych i wyznaczonych parkingów dla autokarów, a także kontrola przemieszczania się uczestników specjalnie w tym celu podstawionymi autokarami lub pieszo do miejsca rozpoczęcia zgromadzenia (obiektu, terenu imprezy masowej). Obejmuje się także nadzorem ciągi komunikacyjne, którymi poruszają się kibice miejscowi, tzw. trasy dojścia i rozejścia.

Na tym etapie zabezpieczania podstawową formą działań policji jest prowadzenie wyprzedzających działań prewencyjnych. Jest to aktywna i szeroko prowadzona profilaktyka, mająca na celu niedopuszczenie do zakłóceń bezpieczeństwa porządku publicznego i ich eliminowanie. Polega ona na rozpoznawaniu i monitorowaniu zagrożeń oraz objęciu nadzorem przez patrole prewencyjne przejścia demonstrantów (kibiców) wyznaczoną trasą. Odbywa się to przez wystawienie asysty kroczącej oraz patroli zmotoryzowanych, służących do osłony prewencyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem miejsc newralgicznych. Wzdłuż trasy przemarszu można ewentualnie formować także specjalne szyki policyjne, tzw. kordony[493]. Działania wyprzedzające prowadzi się również w celu filtracyjnego blokowania określonych rejonów lub miejsc. W tym celu wprowadza się niezbędne ograniczenia komunikacji w wyznaczonych dzielnicach miasta przez ustawianie odpowiednich znaków drogowych, zapór oraz posterunków, jak również kanalizowanie ruchu wzdłuż wytyczonych ciągów komunikacyjnych. W trakcie realizacji powyższych zadań (w uzasadnionych przypadkach) dokonuje się legitymowania, identyfikowania i zatrzymania organizatorów, przywódców i podżegaczy oraz sprawców szczególnie niebezpiecznych przestępstw czy wykroczeń.

Przedsięwzięcia w okresie poprzedzającym imprezę obejmują również działania porządkowo-ochronne w rejonie przyległym do miejsca odbywania się imprezy (zgromadzenia). Polegają one na wystawieniu kilkuosobowych patroli umundurowanych i funkcjonariuszy operacyjnych monitorujących zachowanie uczestników.

[493] Kordon to szyk policyjny, w którym policjanci stoją w linii obok siebie w odstępach nakazanych komendą dowódcy, zob. zarządzenie nr 1114 komendanta głównego Policji z 19 grudnia 2006 r. w sprawie szyków, ugrupowań oraz przemieszczania oddziałów i pododdziałów Policji, Dz. Urz. KGP z 2007 nr 1.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Prowadzenie działań policyjnych powinno wynikać ze sposobu realizacji protestu przez uczestników (jej legalnej lub nielegalnej formy), a także z zachowania stwarzającego zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku. Każde zabezpieczenie policyjne niesie ze sobą wiele zagrożeń, których charakter warunkuje decyzje podejmowane przez dowodzącego działaniami. W większości przypadków realizacja zabezpieczeń policyjnych przebiega planowo, a w ich trakcie nie dochodzi do zakłóceń porządku publicznego. Jest to dla dowodzącego sytuacja komfortowa, niestwarzająca potrzeby użycia sił i środków przewidzianych do działań w wypadku określonych zagrożeń.

Zdarzają się jednak sytuacje, w których dochodzi do łamania prawa przez uczestników zgromadzeń. W takim przypadku policja powinna być przygotowana do ewentualnego natychmiastowego reagowania na każdy przejaw naruszenia porządku z zastosowaniem procedur działania zależnych od zagrożenia spowodowanego zachowaniem uczestników.

Każde użycie sił zwartych policji jest uwarunkowane powstaniem określonych sytuacji o charakterze szczególnym. Należy do nich sprowadzenie niebezpieczeństwa powszechnego dla życia i zdrowia ludzi (oraz ich mienia), a także bezpośrednie zagrożenie obiektów ważnych dla bezpieczeństwa, obronności lub funkcjonowania państwa[494]. Warunki determinujące dobór taktyki działania sił policyjnych są nierozerwalnie związane z planowaniem operacji przywracającej lub utrzymującej porządek publiczny[495].

Kryterium wyboru taktyki mogą być: forma i rozmiary naruszenia porządku publicznego, ilość posiadanych sił i środków, wielkość i zurbanizowanie obszaru, na którym prowadzone będą działania, możliwości dojazdu do miejsca działania i kierunków ewentualnego wypierania, rodzaj tłumu (agresywny, bierny) oraz środki walki, jakimi może dysponować przeciwnik.

W praktyce zdarza się często, iż legalna manifestacja lub inna forma protestu, a także impreza masowa — ze względu na bezprawne zachowanie się uczestników (nieujęty w programie przemarsz, dopuszczanie się przestępstw czy wykroczeń) — wymagają od policji zmiany modelu działań z prewencyjno-ochronnych na porządkowe.

W stosunku do tłumu nieagresywnego, spokojnego, zgromadzonego na skutek jakiegoś zdarzenia i oczekującego na jego wyjaśnienie (ale mimo wszystko swoją obecnością zakłócającego porządek publiczny) aktywność

[494] M. Dąbrowski, *Działania policji podczas niebezpiecznego naruszenia porządku publicznego*, Szczytno 2004, s. 5.

[495] Tamże, s. 13.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

policji polega na oddziaływaniu psychologicznym i prewencyjnym. Obszar, na którym znajduje się tłum, powinien być odizolowany od pozostałych osób nieprotestujących (zainteresowanych tylko tą sytuacją) szykami porządkowymi, tj.: „systemem posterunków, patroli i kordonów blokujących dostęp do rejonu zajętego przez tłum. W stosunku do tłumu biernego i nieagresywnego Policja nie stosuje środków technicznych i wzmocnienia”[496].

Aby nie dopuścić do powstania potencjalnych zagrożeń bezpieczeństwa, policja prowadzi tzw. działania ostrzegawczo-defetyzujące[497]. Polegają one na demonstracyjnym okazywaniu gotowości użycia sił i środków, a zmierzają do wywołania wśród zebranej grupy ludzi niewiary w powodzenia podjętego przez nią przedsięwzięcia i wpływają na decyzję o zaniechaniu działań. Jest to zagłuszanie poszczególnych wypowiedzi, haseł i okrzyków wznoszonych przez przywódców (liderów, podżegaczy) przez puszczanie głośnej muzyki, włączanie sygnałów dźwiękowych z samochodów policyjnych. Działania ostrzegawcze polegają na poinformowaniu uczestników o ich bezprawnym działaniu, konsekwencjach związanych z udziałem w nielegalnej formie protestu oraz wzywaniu biorących w nim udział osób do rozejścia się. W przypadku niepodporządkowania się bądź niewykonywania przez tłum poleceń policjantów (przedstawicieli gminy w trakcie zgromadzeń, spikera zawodów sportowych) dowódca operacji powinien określić czas niezbędny do wykonania polecenia, np. 15 minut, o ile nie istnieje konieczność natychmiastowego podjęcia działań. Komunikaty o konieczności opuszczenia rejonu działań powinny być kierowane także do osób posiadających immunitet[498].

Jeżeli działania ostrzegawcze nie przynoszą rezultatów, a ze strony uczestników brak jest jakichkolwiek przejawów świadczących o zastosowaniu się do poleceń i w dalszym czasie dochodzi do naruszenia prawa, dowodzący operacją przekazuje polecenie przywrócenia porządku publicznego wraz z kompetencjami do przywrócenia porządku publicznego swojemu zastępcy do spraw taktyki. Na podstawie tej delegacji dowódca oddziału prewencji policji samodzielnie decyduje o taktyce działania podległych pododdziałów — odpowiednio do zadania, jakie postawił przed nim dowódca zabezpieczenia.

---

[496] Komenda Główna Policji, praca zbiorowa, *Procedury postępowania Policji podczas*…, wyd. cyt.

[497] Tamże.

[498] Zarządzenie nr 1429 komendanta głównego Policji z 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP z 2005 r. nr 3, poz. 8.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Przed przystąpieniem do działań dowódca sił powinien dokonać rekonesansu (wstępnego rozpoznania, zapoznania się z sytuacją i warunkami terenowymi), a następnie określić rozmieszczenie podległych sił i środków oraz sposób ich działania.

W rekonesansie powinni brać udział wszyscy dowódcy pododdziałów oraz dowódcy środków wzmocnienia. Miejsce wybrane na postawę wyjściową pododdziałów policyjnych powinno stwarzać możliwość szybkiego rozwinięcia ugrupowania lub szyku policyjnego.

Zastosowanie odpowiedniego ugrupowania lub szyku zależy od wielkości pododdziału, wyposażenia, wyszkolenia, warunków terenowych, postawy i charakteru tłumu.

Dowódcy oddziałów policji podczas przywracania porządku publicznego powinni stosować formy taktyki działań odpowiadające istniejącej sytuacji, a zwłaszcza:

- działania zaporowo-blokadowe,
- działania rozpraszające, w tym rozczłonkowanie tłumu, oskrzydlenie i okrążenie[499].

W przypadku nielegalnych form protestu, przede wszystkim blokad ciągów komunikacyjnych, organizuje się działania zaporowo-blokadowe. Mają one na celu odizolowanie rejonu manifestacji od terenu przyległego, nieobjętego zakłóceniami porządku publicznego. Bezpośrednią izolację rejonu manifestacji organizuje się przed działaniami pododdziału rozpraszającego w celu dogodnego ukierunkowania rozpraszania zgromadzenia (tłumu). Główne uderzenie powinno polegać na ataku frontalnym i wypchnięciu uczestników w jednym kierunku.

W celu likwidacji określonego stanu zagrożenia lub zakłócenia porządku publicznego stosuje się działania rozpraszające. Są to bezpośrednie i zdecydowane przedsięwzięcia podejmowane przez pododdziały zwarte policji, dążące w szczególności do rozczłonkowania tłumu i wyparcia w określonych kierunkach poszczególnych jego części[500].

Do rozpraszania agresywnego tłumu stosuje się tyraliery policyjne (szyki piesze), formowane przez pododdziały policji podczas działań przywracających naruszony porządek publiczny i innych, w których nie występują osoby uzbrojone w broń palną. Czynnikiem usprawniającym działania rozpraszające jest m.in. umiejętność manewrowania szykami bojowymi pododdziałów, a przede wszystkim tyralierą. Może być

[499] Komenda Główna Policji, praca zbiorowa, *Procedury postępowania Policji podczas…*, wyd. cyt.

[500] Tamże.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

ona formowana w szeregi pojedyncze, podwójne i potrójne: w linię, skosy i klin[501].

W stosunku do tłumu agresywnego, dopuszczającego się aktów przemocy, oddziały i pododdziały zwarte policji stosują taktykę polegającą na zmasowanym użyciu sił i środków. W tym celu wykorzystywane są odpowiednie środki wzmocnienia, które nie pozwalają dopuścić do bezpośredniego kontaktu z tłumem. Zadaniem sił policyjnych jest złamanie oporu, rozczłonkowanie tłumu, zepchnięcie na dogodny dla policji teren (obszar), zatrzymanie najbardziej agresywnych uczestników oraz całkowite usunięcie tłumu.

Przywrócenie naruszonego porządku publicznego wiąże się z zastosowaniem środków przymusu bezpośredniego. Pododdziały (zwarte) rozpraszające muszą być wyposażone w odpowiednie środki techniczne i sprzęt indywidualny, tj.:

- tarcze ochronne, kaski ochronne z przyłbicami, kamizelki przeciwuderzeniowe, ochraniacze przedramienia i nóg, rękawice przeciwuderzeniowe, maski przeciwgazowe;
- pałki szturmowe, kajdanki;
- granaty gazowe i akustyczne;
- środki wzmocnienia:
  - — gładkolufowa broń palna: strzelby firm Imperator i Mossberg (gumowe naboje specjalne niepenetracyjne typu bąk, chrabąszcz). Pociski te mogą być miotane także z broni alarmowej i sygnałowej,
  - — plecakowe miotacze gazu pieprzowego (PMP) — wykorzystywane w bezpośredniej walce z agresywnym tłumem atakującym policjantów. Środkiem rażącym jest gaz pieprzowy w żelu (substancja łzawiąca), który pozwala na selektywne unieszkodliwianie osób najbardziej agresywnych z odległości 5–7 metrów,
  - — miotacze wody, tzw. armatki wodne (AW): Tajfun 6000 i 9000, wykorzystywane do atakowania agresywnych uczestników zbiegowisk lub obrony obiektów;
- transportery opancerzone[502].

Dowódca zabezpieczenia, w zależności od potrzeb, może korzystać także ze śmigłowców policyjnych (lotnictwo policyjne). Wykorzystanie ich polega na prowadzeniu rozpoznania i monitorowaniu zagrożeń, patrolowaniu oraz koordynacji działań, skróceniu czasu przemieszczenia sił

[501] Rozdział 3 zarządzenia nr 1114 komendanta głównego Policji…, wyd. cyt.

[502] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 15 listopada 2000 r. w sprawie uzbrojenia policji, DzU z 2001 r. nr 14, poz. 139.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

i środków, obserwacji i procesowego utrwalania czynności policyjnych w trakcie działań poszukiwawczych i zorganizowanych działaniach pościgowych[503], a w określonych sytuacjach — zorganizowaniu powietrznego punktu dowodzenia.

Policjanci, którzy na czas zabezpieczenia zostali wyposażeni w PMP i broń gładkolufową, stanowią najczęściej odrębny pododdział — grupę uderzeniową, która ma także zadanie ochrony działań policjantów zatrzymujących demonstrantów. W przypadku działania sił zwartych w sytuacji zbiorowego zakłócenia porządku publicznego użycie broni gładkolufowej powinno być stosowane jako ostateczny defensywny środek przymusu bezpośredniego.

W sytuacjach sprowadzających poważne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia policjantów wchodzących w skład pododdziałów zwartych, a także ze względu na zurbanizowanie miasta lub topografię terenu do działań wykorzystuje się pojazdy i środki wzmocnienia, tworząc z nich szyki pojazdów. Transportery opancerzone stosowane są przede wszystkim do niszczenia barykad i torowania dróg, aby umożliwić w ten sposób pododdziałom pokonywanie przeszkód i dalsze prowadzenie działań rozpraszających. Możliwe jest także używanie koni i psów służbowych, których sama obecność już działa prewencyjnie i skutecznie zniechęca osoby do zakłócania porządku publicznego.

Użycie środków przymusu bezpośredniego w działaniach przez pododdziały zwarte następuje wyłącznie na rozkaz dowódcy oddziału/pododdziału. Polecenie nie jest wymagane, gdy zwłoka w użyciu środków przymusu bezpośredniego groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia, zdrowia ludzkiego lub mienia[504].

Dowódca, przed wydaniem rozkazu użycia środków przymusu bezpośredniego, jest obowiązany wezwać do zachowania zgodnego z prawem, zwłaszcza do porzucenia broni lub niebezpiecznych narzędzi, zaniechania bezprawnych działań lub stosowania przemocy, oraz uprzedzić o użyciu środków przymusu bezpośredniego[505].

W trakcie zabezpieczenia podjęcie decyzji o działaniach musi zostać powiązane z planem realizacji wybranego wariantu, ustaleniem osób

[503] Por. § 37.1. zarządzenia nr 1355 komendanta głównego Policji z 20 grudnia 2007 r. w sprawie metod i form organizowania i prowadzenia przez policję pościgów i zorganizowanych działań pościgowych, Dz. Urz. KGP z 2008 r. nr 1, poz. 1.

[504] Art. 43 ustawy z 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego…, wyd. cyt.

[505] Art. 43.2 ustawy o środkach przymusu bezpośredniego…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

odpowiedzialnych za wykonanie zadania, czasu zaplanowanego na jego realizację, dynamiką sytuacji oraz zasobów niezbędnych do jej opanowania[506]. Podejmowane decyzje, wydawane polecenia i rozkazy nie mogą pozostawiać wątpliwości i swobody interpretacji[507]. Od ich umiejętnego formułowania i sposobu wydawania w znacznym stopniu zależy, czy zadania zostaną należycie zrozumiane i wykonane.

Wybór wariantów działania jest uzależniony od czynników:

- subiektywnych: wielkość i jakość sił policyjnych, rodzaj środków będących w dyspozycji dowódcy, wielkość, jakość oraz możliwości sił i środków podmiotów współdziałających, właściwe rozpoznanie, trafna ocena sytuacji operacyjnej, sprawne funkcjonowanie łączności;
- obiektywnych: rodzaj terenu (obiektu), zurbanizowanie, wielkość rejonu działań, charakter zdarzenia, liczba uczestników, warunki atmosferyczne.

Dowódca sił policyjnych powinien unikać użycia sił i środków przeciwko tłumowi jako całości w sytuacji, kiedy mała liczba osób zagraża porządkowi publicznemu. Należy odrębnie traktować osoby faktycznie stwarzające zagrożenie i tych, którzy nie powodują problemów. Osoby stwarzające zagrożenie dla otoczenia powinno się odizolować od pozostałych. Istotne jest, aby działania policji nie eskalowały wzrostu napięcia (np. na skutek masowego użycia siły). Dowódca musi mieć świadomość, że może to przyczynić się do zwiększenia intensywności zakłóceń porządku publicznego.

W trakcie działań przywracających naruszony porządek publiczny dowódca pododdziału organizuje ochronę sił własnych, w szczególności przez wystawienie posterunków przy środkach transportu i wzmocnienia. Skrzydła i tyły pododdziałów uczestniczących w działaniach ubezpiecza się przez zastosowanie obserwacji, a w sytuacjach szczególnego zagrożenia — przez utworzenie odpowiedniego ugrupowania przez pododdziały ubezpieczające (np. wieloosobowe patrole, pododdział w tyralierze). Jego zadaniem jest również zapewnienie policjantom i osobom poszkodowanym pomocy medycznej.

Ponadto organizuje się ochronę przeciwpożarową przez wyznaczenie w pododdziale policjanta wyposażonego w odpowiedni sprzęt gaśniczy

[506] Ł. Haromszeki, *Przywództwo w czasie kryzysu* [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas EURO 2012*, Wrocław 2011, s. 49.

[507] G. Bełz, Z. Kamieński, *Systemowe uwarunkowania zarządzania operacjami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych* [w:] T. Listwan (red.), *Zarządzanie…*, wyd. cyt., s. 17.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

(koc azbestowy, gaśnice) dla zabezpieczenia osób będących w rejonie bezpośrednich działań przed ewentualnym podpaleniem oraz na wypadek pożaru środków transportu i wzmocnienia.

Skuteczne działania sił policyjnych umożliwiają opanowanie sytuacji (zagrożenia) oraz kontynuowanie planowanego przebiegu zabezpieczenia.

Kolejnym etapem działania sił policyjnych jest przeprowadzenie działań prewencyjno-porządkowych. Należy je rozpocząć kilkanaście minut przed planowanym zakończeniem imprezy lub zgromadzenia wszystkimi siłami (w tym siłami organizatora) biorącymi udział w zabezpieczeniu. Polegają one na:

- patrolowaniu głównych ciągów komunikacyjnych za pomocą wzmocnionych sił zmotoryzowanych;
- zabezpieczaniu tras (rozejścia się uczestników, przejścia do dworców PKP i PKS), nadzorowaniu środków komunikacji miejskiej w celu zabezpieczenia ich przed dewastacją;
- wystawianiu posterunków obserwacyjnych na drogach i ulicach, ważniejszych skrzyżowaniach, przystankach tramwajowych i autobusowych, dworcach i stacjach PKP i PKS;
- organizacji ruchu kołowego i pieszego w celu zapewnienia płynności ruchu na drogach publicznych w okresie nasilenia ruchu pojazdów związanego z organizacją imprezy.

Po zakończeniu imprezy masowej bądź zgromadzenia publicznego następuje etap rozładowania, który zmierza do przywrócenia stanu „normalnego" (pierwotnego). Składają się na niego działania ochronno-porządkowe, przede wszystkim zapewnienie bezpieczeństwa na trasach rozejścia się uczestników. W miejscach dużego natężenia ruchu działania sił policyjnych polegają na nasyceniu terenu służbami patrolowymi, tzw. metoda wyciszenia terenu[508].

W momencie rozchodzenia/rozejścia się uczestników zgromadzenia/tłumu służby porządkowe mają za zadanie w krótkim czasie, w sposób planowy, sprawnie przeprowadzić ich rozśrodkowanie, zabezpieczając jednocześnie kierunki rozejścia się z pomocą patroli wieloosobowych i zmotoryzowanych. Trasy przemieszczania się kibiców do miejsca rozpoczęcia patrolu zabezpieczają policjanci wcześniej kierowani do tego zadania. Wszelkiego rodzaju utrudnienia na tym etapie mogą spowodować agresję w stosunku do sił porządkowych. Zdarzają się również akty wandalizmu

[508] Komenda Główna Policji, praca zbiorowa, *Procedury postępowania Policji podczas*…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

skierowane przeciwko infrastrukturze miejskiej (w tym środki komunikacji miejskiej). Dochodzi też do bójek między antagonistycznymi ugrupowaniami.

Każdorazowa zmiana taktyki działania sił policyjnych powoduje konsternację przeciwnika, który nie będzie w stanie przewidzieć kolejnych ruchów, a co za tym idzie — pozwoli na ograniczenie negatywnych zachowań.

Na skuteczność działań policyjnych i osiągnięcie celu głównego operacji, w tym m.in. jakość podejmowanych decyzji przez dowódcę, wpływają informacje uzyskane z prowadzonego rozpoznania obrazujące rozwój wydarzeń i przebieg działań. Informacje o aktualnej sytuacji oraz wszelkich zdarzeniach nadzwyczajnych, o zamiarach zakłócenia porządku i spokoju, nastrojach i stopniu agresywności uczestników powinny być przekazywane systematycznie za pośrednictwem sztabu dowódcy operacji.

Dowódca zabezpieczenia lub osoby wyznaczone przez niego dokonują bieżącej kontroli przebiegu działań. Najczęściej jednak w ramach nadzoru dokonuje się zbierania meldunków od podwładnych w ustalonych odstępach czasu.

W związku z powierzeniem Polsce przeprowadzenia turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012 działania policji (dotyczące zabezpieczeń meczów piłki nożnej) skupiły się na realizacji elementów zintegrowanego bezpieczeństwa. Od 2010 r. wynikają one z rekomendacji Europejskiej Związków Piłkarskich UEFA. Na jej podstawie powstała filozofia działania sił policyjnych w skrócie nazwana 3xT[509].

Jej elementami są:

1. **Troska** — rozumiana jako służebna rola policjantów wobec kibiców, polegająca na sprawowaniu nad nimi swoistej opieki. Utworzone były punkty informacyjne na lotniskach, dworcach czy terenie miasta, w których osoby je obsługujące miały zadanie informowanie kibiców (szczególnie tych spoza Polski) o przyjętych rozwiązaniach komunikacyjnych, porządkowych oraz ułatwieniach i ewentualnych trudnościach.

2. **Tolerancja** — rozumiana jako wyrozumiałość dla często głośnych i odbiegających od standardowych zachowań sposobów wyrażania emocji przez kibiców, którzy będą bawić się na ulicach polskich miast. Policjanci, działając w pełni poszanowania prawa, nie powinni w czasie turnieju reagować w sposób bezwzględny i „służbowy" na drobne wykroczenia, ale szukać dialogu z kibicami i starać się zrozumieć specyficzną atmosferę

[509] Komenda Główna Policji, *Zintegrowana koncepcja zapewnienia bezpieczeństwa w trakcie EURO UEFA 2012*, Warszawa 2010.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

święta sportowego. Policja musi przygotować się do kontaktu z kibicami różnych narodowości, mając na względzie inne temperamenty.

3. **Tłumienie** — czyli szybkie i profesjonalne działanie pododdziałów prewencji policji (będące ostatecznością), polegające na „chirurgicznej" ingerencji w sytuacjach zbiorowych zakłóceń porządku publicznego, połączone z zatrzymywaniem osób łamiących prawo i przejawiających agresję, a następnie na wycofaniu sił oraz przywróceniu stanu pierwotnego. Siły policyjne (pododdziały zwarte policji), w przypadku niezakłóconego porządku publicznego podczas turnieju, były niewidoczne dla kibiców — rozmieszczone w odwodach.

Zadaniem dowódcy operacji policyjnej (połączonym z najwyższymi standardami bezpieczeństwa i minimalną ingerencją w wolność osobistą wszystkich uczestników) jest niedopuszczenie do zakłócenia porządku, a w przypadku pojawienia się zagrożenia spowodowanego przez ich uczestników — szybkie jego opanowanie. Osiągnięcie tego jest możliwe przez tzw. psychologiczne oddziaływanie na tłum. Polega ono na stosowaniu w sposób demonstracyjny kamer i aparatów fotograficznych, które pozbawia uczestników poczucia anonimowości, a sprzyja pojawieniu się w nich uczucia strachu, niepewności i wstydu.

Jednostkowe, indywidualne reakcje poszczególnych osób w tłumie mogą być irracjonalne. Zachowanie człowieka — na ogół uporządkowane i racjonalne — w obliczu wydarzeń, w których uczestniczy on jako członek zbiorowości: może stać się nieprzewidywalne i różne od dotychczasowych. Według francuskiego socjologa Gustava Le Bona, badacza psychologii tłumu i zbiorowości: „Jednostka w tłumie to ziarnko piasku wśród innych ziarenek, którym wiatr miota według własnego kaprysu"[510].

Dokumentowanie zachowań uczestników oraz rejestracja dokonanych przez nich zniszczeń pozwalają na uzyskanie materiału dowodowego i wykorzystanie go w postępowaniach karnych przeciwko osobom naruszającym prawo. Również filmowanie działań sił policyjnych czy prowadzonych negocjacji umożliwia weryfikację bardzo częstych oskarżeń uczestników zajść o bezprawne działania policji związanych najczęściej z przekroczeniem uprawnień.

Sporządzona w ten sposób dokumentacja musi spełniać następujące wymagania: ujęcia powinny dawać możliwość identyfikacji sprawców ekscesów chuligańskich oraz obrazować zasadność podejmowanych wobec nich działań. Powinna pozwolić na dokonanie powiązania przyczynowo-skutkowego zaistniałych zdarzeń i działań policyjnych. Dokumentowanie

[510] G. Le Bon, *Psychologia…*, wyd. cyt., s. 114.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

przez policjantów realizuje się w sposób jawny, ale w zależności od sytuacji dodatkowo może być też prowadzone w sposób ukryty z utajnionych punktów obserwacyjnych.

Działania kontrolne przeprowadzają jednostki nadrzędne i wydziały kontroli wewnętrznej. Dotyczy to poważnego zagrożenia bezpieczeństwa (zagrożenie życia, zdrowia, mienia) lub przypadków oskarżeń policji o przekroczenie uprawnień. Ponadto w ramach kontroli, w sytuacjach, w których doszło do rażących zakłóceń porządku publicznego, na posiedzeniu stałej sejmowej Komisji Spraw Wewnętrznych[511] (która zajmuje się sprawami administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, sprawami ładu i porządku publicznego), szefowie Policji przedstawiają materiały dowodowe zebrane w trakcie zabezpieczenia z przebiegu zdarzeń i wyjaśniają zasadność decyzji i rozkazów oraz przyjętej taktyki działania oddziałów policji.

Często zdarza się również, że po zakończeniu imprez masowych (zgromadzeń publicznych) podmioty biorące w nich udział składają zawiadomienia do prokuratury, obwiniając siebie nawzajem o naruszenie norm prawa. W związku z powyższym skrupulatne i rzetelne zebranie dokumentacji z zabezpieczeń policyjnych wydaje się niezbędne i nieocenione w udowadnianiu własnych racji.

Podczas udziału w zabezpieczeniach policyjnych, w trakcie których doszło do zakłóceń porządku publicznego (agresywnych ataków na siły policyjne, akcji ratowniczych), uczestnicy mogą odnieść poważne obrażenia ciała lub znajdować się pod wpływem silnej traumy (ogrom zdarzeń, stres wywołany zjawiskiem śmierci, obcowaniem z ofiarami, ich krewnymi). W takich sytuacjach konieczne jest zapewnienie, oprócz pomocy medycznej, także opieki psychologicznej.

W przypadku uczestniczenia policjantów w akcjach ratowniczych (m.in. na skutek dużych katastrof) dowódca powinien obserwować swoich podwładnych i reagować na występujące u nich objawy stresu. Policjanci, którzy zdradzają objawy stresu w formie zmian w zachowaniu lub pogorszenia się jakości pełnionej służby, powinni zostać wycofani z akcji dla dobra własnego i kolegów[512].

Zakończenie działań policyjnych powinno nastąpić na rozkaz dowódcy operacji po całkowitym zaprowadzeniu porządku.

[511] Art. 18 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2012 r., poz. 32.

[512] Wytyczne nr 3/2000 KGP…, wyd. cyt.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

3.3. Kontrola przebiegu operacji policyjnych

Po wydaniu przez dowodzącego operacją policyjną decyzji o jej zakończeniu sporządzana jest dokumentacja służbowa — raporty końcowe na podstawie notatek służbowych policjantów. W raporcie wskazuje się najistotniejsze zaistniałe zdarzenia, podjęte decyzje w zakresie taktyki i stosowania środków przymusu, informacje o stratach w sprzęcie policyjnym i obrażeniach policjantów, liczbie osób zatrzymanych, ilości użytych sił i środków. Dokument ten sporządza się na podstawie informacji zawartych w dzienniku działań, notatek z książki korespondencji, meldunków, materiałów przedstawionych przez podległych dowódców (m.in.: raportów i notatek służbowych policjantów przeprowadzających interwencje).

Obowiązkiem dowódcy jest także zebranie i zabezpieczenie materiału dowodowego (np. materiału filmowego z przebiegu zabezpieczenia prewencyjnego lub działań policyjnych, zabezpieczonych narzędzi wykorzystywanych do ataków na policjantów itp.). Informacje dotyczące uczestników legitymowanych w trakcie zabezpieczenia i zamieszkałych na własnym terenie odpowiedzialności danej jednostki Policji gromadzone są w bazach danych, w teczce rozpoznania. Natomiast informacje dotyczące uczestników zamieszkałych poza terenem odbywania się imprezy masowej lub zgromadzenia publicznego przekazuje się do jednostki właściwej miejscowo celem wykorzystania w prowadzonym rozpoznaniu. Zebrane materiały umożliwiają organom bezpieczeństwa prowadzenie istotnych prac w dziedzinie poznania zarówno środowiska, jak i bezpośrednich liderów, uczestników wydarzeń, grup kibiców czy ustalenia ich zamiarów.

W przypadku wystąpienia szkody w majątku Policji należy sporządzić wykaz zniszczonego lub uszkodzonego mienia. Jest to obligatoryjna czynność dająca podstawę do pokrycia strat powstałych podczas ww. działań[513].

Ponadto najważniejsze dane rejestruje się w Policyjnym Rejestrze Imprez Masowych. Dokumentacja ta jest podstawą do rozpoczęcia ostatniej fazy operacji policyjnej — kontroli, połączonej z analizą przeprowadzonych działań policyjnych. Kontrolę przeprowadzają wyżsi przełożeni, organy inspekcyjne i instytucje zewnętrzne. Wyjaśniają one najczęściej zasadność decyzji podejmowanych przez dowodzących i podległych im

[513] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 31 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu ustalania szkód powstałych w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej oraz trybu występowania o wypłatę odszkodowań, DzU nr 121, poz. 1006.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

funkcjonariuszy. Odpowiednia kontrola przedsięwzięć związanych z zabezpieczeniami policyjnymi organów i instytucji nadrzędnych w danym województwie i nadzór nad nimi pozwalają na uniknięcie błędów bądź zaniechań w tej kwestii.

Mając na celu wyjaśnienie wszelkich nieprawidłowości lub upewnienie się w prawidłowym działaniu sił policyjnych, kierownik jednostki Policji, na terenie której prowadzona była operacja policyjna, powinien ją szczegółowo przeanalizować. Jest to najczęściej traktowane jako ostateczna kontrola działań połączona z oceną efektywności oraz wnioskowaniem na przyszłość.

Kontrola traktowana jest jako proces działania kierownictwa organizacji, którego naczelnym celem jest regulowanie i korygowanie wszelkich czynności dla zapewnienia ich przyszłej sprawności i skuteczności[514].

Oczywiście stopień szczegółowości analizy zależy od wielu zewnętrznych uwarunkowań, np. wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych w trakcie zabezpieczenia policyjnego lub wprowadzenia dodatkowych czynności kontrolnych. Przybiera to formę wewnętrznego postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez jednostkę nadrzędną bądź komórkę kontrolno-inspekcyjną. Komórki te przeprowadzają jednak kontrolę tylko pod kątem naruszeń przepisów prawa przez funkcjonariuszy. Wyniki kontroli dotyczące zastrzeżeń lub ich braku powinny być przedstawione funkcjonariuszom uczestniczącym w działaniach.

Analiza ma pomóc również w ustosunkowaniu się do ewentualnych nieprawidłowości w dowodzeniu, działaniu pododdziałów, ogniw i poszczególnych policjantów. W określonych przypadkach powinna wskazywać także uchybienia organizatorów w realizacji obowiązków na nich spoczywających, które należałoby przedstawić organom administracji rządowej i samorządowej celem próby ich eliminacji oraz wskazania propozycji rozwiązań gwarantujących lepszą organizację.

Zasadne jest przekazywanie propozycji wymienionym organom, co pozwoli na zmniejszenie zagrożeń związanych z organizowanymi przedsięwzięciami w przyszłości, np. w celu ograniczenia zagrożeń w ruchu kołowym i pieszym — partycypacja w podniesieniu poziomu bezpieczeństwa przez kierowanie wydzielonych środków transportowych do przewozu uczestników imprez masowych. W celu ograniczenia ataków na policjantów na trasie przejścia uczestników zgromadzeń publicznych, policja

[514] A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2000, s. 199.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wnioskuje o wymianę demontowalnego podłoża na nawierzchnię betonową (np. ze względu na przypadki rzucania w stronę policjantów tłuczniem z podkładów torowisk tramwajowych),

Ponadto, po zakończonych działaniach obowiązkiem dowódców wszystkich szczebli jest zorganizowanie odpraw z podwładnymi uczestniczącymi w zabezpieczeniu. Podczas takich odpraw należy ocenić przebieg działań, poinformować o stanie sił, ocenić zaangażowanie policjantów w działania. Należy również wyeksponować obszary działań, w których popełnione zostały błędy (a które można w przyszłości wyeliminować) oraz wskazać najlepsze sposoby postępowania. Duże znaczenie ma obecność przełożonych wyższego szczebla.

Po zakończonych działaniach rzadko jest stosowana taka forma odpraw. Głównym powodem są trudne warunki — duża liczba wykonywanych zadań oraz ograniczenia czasowe. W rzeczywistości pobieżne omówienie działań następuje najczęściej w trakcie odpraw do kolejnej służby albo podczas szkoleń zawodowych.

Analiza przebiegu działań/zaniechań, a także ich skutków pozwala na wypracowanie i wdrożenie wniosków organizacyjnych oraz szkoleniowych, które powinny stać się wstępem do racjonalnego przygotowania nowej operacji. Należy tu uwzględnić prognozowane warianty rozwoju sytuacji oraz wyeliminować przewidywane zakłócenia. Szczegółowa analiza każdego zdarzenia prowadzi do podniesienia sprawności dowodzenia w dalszych operacjach policyjnych. Uświadomienie sobie popełnionych błędów jest jednym z podstawowych warunków uczenia się i doskonalenia własnych umiejętności[515].

Praktyka jest jednak inna. Dokumenty sprawozdawcze z działań rzadko zawierają wskazane nieprawidłowości w przygotowaniu bądź realizacji operacji (jeszcze rzadziej zawierają analizę ich przyczyn). Sytuacja ta jest najczęściej wynikiem przyjęcia pewnych standardowych postępowań i obawy przed krytyką, a tym samym przed przyznaniem się do popełnionych błędów.

Przyjęcie takich zasad powoduje zubożenie procesu wypracowania zmian. Raport z działań staje się więc tylko formalnością pozwalającą na zakończenie operacji i złożenie jej dokumentacji do archiwum. A przecież plan operacji i raport końcowy, oprócz doraźnego celu związanego z typową sprawozdawczością, powinny być podstawą do analizy pozwalającej wyciągnąć wnioski na przyszłość.

[515] A. Aponowicz, *Dowodzenie*…, wyd. cyt., s. 152.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W konsekwencji dowódca i sztab, przygotowujący nową operację policyjną, dysponują ograniczoną wiedzą na temat operacji o podobnym charakterze, które miały miejsce w przeszłości. Zakres tej wiedzy jest zwykle ograniczony do sytuacji, w których sami uczestniczyli. Policja nie posiada bowiem bazy danych o sytuacjach kryzysowych, ani tym bardziej informacji o podejmowanych działaniach i efektach tych działań. Namiastką takiej bazy jest wiedza, którą mogą dysponować członkowie sztabu. Dzięki ich współpracy oraz uzyskanym sugestiom dowodzący operacją może uniknąć powtarzania błędów swoich poprzedników (które zostały zauważone i zapamiętane przez współpracujących z dowódcą).

Jednym z przykładów państw, w których prowadzi się bardzo szczegółową analizę zdarzeń, jest Francja. Po zamieszkach w dniach 25 i 26 października 2007 r., do których doszło na przedmieściach Paryża, kierownictwo CRS (republikańskie kompanie bezpieczeństwa — odpowiednik polskiego oddziału prewencji policji) opracowało *Przewodnik rozumowania operacyjnego w działaniach*. Opisano w nim kompetencje techniczne i taktyczne z punktu widzenia dowódcy. Zwrócono także uwagę na konieczność dzielenia się doświadczeniami po zdarzeniach, podczas których dochodziło do poważnego zakłócenia porządku publicznego. Po zdarzeniach opracowano sprawozdanie z wnioskami, które zostało rozesłane — w celu zapoznania się — do wszystkich jednostek policji[516]. Takie rozwiązanie z pewnością pozwala na unikanie błędów oraz usprawnia proces przygotowawczy i realizacyjny działań zabezpieczających.

W poszczególnych jednostkach Policji proces przygotowań, realizacji i kontroli wygląda niemal identycznie. Ilość elementów i etapów w ramach operacji policyjnej uzależniona jest przede wszystkim od przewidywanych zagrożeń, charakteru przedsięwzięcia oraz liczby osób w nim uczestniczących.

Zbliżony schemat przygotowywania i przeprowadzania policyjnych zabezpieczeń imprez masowych i zgromadzeń publicznych w poszczególnych jednostkach Policji wynika z wysokiego poziomu wyszkolenia kadry odpowiedzialnej za realizację operacji policyjnych, a także z korzystania z tzw. dobrych praktyk oraz możliwości konsultowania się policjantów — naczelników sztabu, dowódców OPP, komendantami jednostek policyjnych na różnego rodzajach szkoleniach, seminariach i odprawach służbowych.

[516] J. Struniawski, *CRS — francuskie Oddziały Prewencji Policji. Geneza powstania, zadania i taktyka działania*, „Policja" 2011, nr 2, s. 43.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

3.4. Analiza przebiegu wybranych operacji policyjnych

W celu zobrazowania praktycznej strony procesu dowodzenia w trakcie operacji policyjnych podczas imprez masowych i zgromadzeń publicznych niżej przedstawiono operacje przeprowadzone w Polsce w latach 2008–2011. Wybrano sześć wydarzeń o różnym charakterze, na podstawie których można było przeprowadzić wszechstronną analizę i ocenę działania dowódców sił policyjnych, a także ustalić, co wiązało się z podejmowaniem konkretnych decyzji przez dowódcę.

Dokonując wyboru, autor wziął pod uwagę zakres prowadzonych działań, dużą liczbę uczestników, sił i środków policyjnych zaangażowanych do zabezpieczenia działań, a przede wszystkim rozmiar poważnych zakłóceń porządku publicznego, do których doszło w czasie ich trwania.

Opieranie się tylko na informacjach zawartych w dokumentacji służbowej byłoby jednostronnym przedstawieniem danego zdarzenia, subiektywną oceną autora bądź autorów sporządzających dokumenty. W celu obiektywizacji badań zatem poddawano weryfikacji informacje uzyskane z analizowanych dokumentów, konfrontując je z relacjami osób biorących udział w opisywanych zdarzeniach. Do przedstawionych poniżej opracowań zostały użyte informacje uzyskane z komend wojewódzkich Policji, na terenie których operacje te przeprowadzono.

3.4.1. Operacja policyjna pod kryptonimem „Derby": mecz piłki nożnej w ramach rozgrywek o Puchar Ekstraklasy między drużynami Polonii Warszawa i Legii Warszawa

W dniu 2 września 2008 r. na stadionie przy ul. Konwiktorskiej 6 w Warszawie zaplanowano mecz piłki nożnej w ramach rozgrywek o Puchar Ekstraklasy między drużynami: Polonii Warszawa i Legii Warszawa. Organizatorem był PZPN. Impreza została zakwalifikowana jako masowa impreza sportowa o podwyższonym ryzyku.

Na podstawie analizy zagrożeń wykonanej przez zespół ds. kibiców KSP oraz dotychczasowych doświadczeń w zabezpieczaniu meczów derbowych w latach ubiegłych wynikało, że kibice obu warszawskich drużyn mogą dążyć do konfrontacji siłowej w rejonie bezpośrednio przyległym do stadionu Polonii oraz na trasach dojścia i rozejścia się uczestników masowej imprezy sportowej. Uzyskane w ramach rozpoznania informacje dotyczyły również planowanego ataku na policję.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

W wyniku analizy informacji zawartych na forach internetowych kibiców Legii w Stołecznym Stanowisku Kierowania odnotowano wpisy wskazujące, że kibice nie będą kupować biletów na mecz. W dniu meczu policjanci uzyskali informacje, że kibice Legii wyznaczyli miejsce zbiórki przy hotelu Metropol przy ul. Marszałkowskiej róg Al. Jerozolimskich.

W ramach przygotowań do zabezpieczenia wystąpiono do Straży Miejskiej m.st. Warszawy o skierowanie w tamten rejon patroli (w tym pojazdów przystosowanych do przewozu osób nietrzeźwych). Nawiązano też kontakt z klubami piłkarskimi (w szczególności z Legią Warszawa) w celu ustalenia liczby biletów zakupionych przez kibiców, jak również uzyskania innych informacji z zakresu bezpieczeństwa imprez masowych.

Następnym elementem przygotowań było wydanie przez komendanta stołecznego Policji decyzji w sprawie zarządzenia operacji policyjnej, powołania sztabu dowódcy operacji oraz upoważnienia dowódcy operacji do wydania polecenia o użyciu środków przymusu bezpośredniego na czas realizacji operacji. Na dowódcę zabezpieczenia wyznaczony został komendant KRP Warszawa I, na zastępcę ds. taktyki — dowódca Oddziału Prewencji Policji w Warszawie, na szefa sztabu — naczelnik Stołecznego Stanowiska Kierowania KSP.

Na podstawie decyzji stworzono plan działania, który zakładał powołanie trzech podoperacji: „Miasto", „Odwód" i „Droga". Do zabezpieczenia skierowano następujące siły i środki:

- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Droga": 135 policjantów;
- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Odwód": 185 policjantów; środki wsparcia: 2 plutony policjantów wyposażonych w strzelby gładkolufowe, 2 drużyny policjantów wyposażonych w plecakowe miotacze gazu pieprzowego (PMP), 4 armatki wodne (AW), 1 gigantofon, 1 zespół medyczny, operatorzy foto/wideo, 8 psów służbowych;
- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Droga": 4 policjantów;
- w dyspozycji szefa sztabu i jego zastępcy: 4 policjantów, w tym obsługa pojazdu monitoringu.

W związku z meczem dodatkowo:

- skierowano ok. 260 policjantów Oddziału Prewencji Policji w Warszawie na trasy alarmowe;
- zlecono zadania dla komend powiatowych Policji oraz komend rejonowych Policji Warszawa II–VII dotyczące m.in.:
  - — monitorowania podległego terenu pod kątem przemieszczania się kibiców piłkarskich,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

— podejmowania natychmiastowych i skutecznych działań wobec kibiców piłki nożnej, którzy swoim zachowaniem mogli dążyć do naruszenia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Operacja policyjna rozpoczęła się o godzinie 15.00.

Służby operacyjne będące w dyspozycji dowódcy operacji „Miasto" ok. godz. szesnastej przekazały informacje o kibicach Legii gromadzących się w rejonie hotelu Metropol przy ul. Marszałkowskiej. Kibice Legii kupowali alkohol w pobliskim sklepie i spożywali go. Na miejsce zbiórki kibiców udał się dowódca operacji.

W związku z dużą liczbą kibiców dowódca podoperacji „Miasto" (w porozumieniu ze sztabem) dokonał koncentracji podległych mu sił. Sztab skierował do działań policjantów ze stanu OPP w Warszawie, pełniących służbę na trasie alarmowej.

Około godziny 17.50 kibice Legii ruszyli z miejsca zbiórki w kierunku stadionu Polonii. Przemarsz był zabezpieczany przez policjantów OPP w Warszawie. Kibice Legii ostatni odcinek przed stadionem Polonii Warszawa pokonywali biegiem. Część z nich zamaskowała swoje twarze. Wskakiwali na czerwonym świetle na stojące samochody prywatne (2 pojazdy zostały uszkodzone).

Około godziny 18.30 kibice Legii zaczęli rzucać w policjantów kamieniami i środkami pirotechnicznymi. Na polecenie dowódcy operacji policjanci zabezpieczający przemarsz oraz okolice stadionu podjęli działania przywracające naruszony porządek prawny. Użyto środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej, pałek służbowych oraz chemicznych środków obezwładniających. Dowódca operacji przekazał dowodzenie nad siłami biorącymi udział w ww. działaniach dowódcy podoperacji „Odwód".

Po przywróceniu porządku publicznego kibice Legii zostali otoczeni kordonem policyjnym, a następnie przekonwojowani na teren Podzamcza. Pozwoliło to na bezpieczne przeprowadzenie dalszych czynności służbowych. Kibiców poinformowano przez urządzenia nagłaśniające o rozpoczęciu ich legitymowania oraz doprowadzenia ich do jednostki Policji.

Około godziny 19.50 otoczeni kordonem kibice stali się agresywni. Odpalili race świetlne, którymi rzucali w kierunku policjantów, a w końcu podjęli próbę przerwania otaczającego ich kordonu policyjnego. Przez urządzenia nagłaśniające wezwano kibiców do zachowania zgodnego z prawem, jednak nie przyniosło to zamierzonego skutku, a jedynie wzmogło ich agresję.

W celu niedopuszczenia do bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia policjantów, jak również zniwelowania eskalacji negatywnych zachowań

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

kibiców w indywidualnych przypadkach użyto środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej, pałek służbowych oraz plecakowych miotaczy gazu pieprzowego. W wyniku bezpośrednich działań za czynną napaść na policjantów zatrzymano dwóch kibiców.

Decyzją dowódcy operacji wszyscy kibice Legii otoczeni kordonem zostali dowiezieni do poszczególnych jednostek podległych KSP celem wykonania wobec nich dalszych czynności procesowych.

W efekcie przeprowadzonych działań zatrzymano 752 osób (w tym 64 osoby nieletnie). Żaden policjant nie odniósł obrażeń.

Wobec faktu zatrzymania tak znacznej liczby osób prokurator okręgowy w Warszawie (na wniosek dowódcy operacji) podjął decyzję o zaangażowaniu maksymalnej liczby funkcjonariuszy pionu kryminalnego garnizonu warszawskiego do procesowego rozliczenia osób zatrzymanych pod nadzorem prokuratur rejonowych.

Wnioski:

Analiza dokumentacji oraz przebiegu operacji policyjnej wskazuje, że istotną rolę w prowadzeniu działań odegrała wszechstronna i bardzo szczegółowa analiza zagrożeń (projektowanie zachowań kibiców Legii). Dzięki niej dowódca zabezpieczenia i jego sztab mogli właściwie przygotować plan działania, prawidłowo określić ilość sił i środków, a także przydzielić szczegółowe zadania dowódcom poszczególnych podoperacji.

Ponadto przewidywanie przez dowódcę operacji rozwoju zdarzeń, wydane przez niego decyzje o prowadzeniu działań w poszczególnych etapach operacji, szybkie i odpowiednie użycie środków przymusu, decyzje dowódcy o zatrzymaniu kibiców, jak również właściwa współpraca z prokuraturą pozwoliły uniknąć zagrożenia ze strony pseudokibiców. Dodatkowo obecność dowodzących na miejscu wydarzeń skróciła czas podejmowania decyzji.

Podsumowując, należy stwierdzić, że działania dowódcy i podległych mu sił były przeprowadzone prawidłowo.

3.4.2. Operacja policyjna pod kryptonimem „Kwiecień": zgromadzenie publiczne Federacji Związków Zawodowych Pracowników PKP, Sekcji Krajowej Kolejarzy NSZZ Solidarność, Konfederacji Kolejowych Związków Zawodowych oraz zgromadzenie Komisji Międzyzakładowej NSZZ Solidarność Stoczni Gdańskiej S.A.

W dniu 29 kwietnia 2009 r. w Warszawie zaplanowano zabezpieczenie policyjne zgromadzeń publicznych zarejestrowanych przez:

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- Federację Związków Zawodowych Pracowników PKP, Sekcję Krajową Kolejarzy NSZZ Solidarność oraz Konfederację Kolejowych Związków Zawodowych z przewidywanym udziałem 1500 osób;
- Komisję Międzyzakładową NSZZ Solidarność Stoczni Gdańsk S.A. z przewidywanym udziałem 1500 osób.

W ramach przygotowania do zabezpieczenia działań policyjnych:

- Wydział do Walki z Terrorem Kryminalnym i Zabójstw oraz Wydział Wywiadu Kryminalnego sporządziły analizę zagrożeń;
- skierowano zapytania do KWP na terenie kraju celem uzyskania informacji o liczbie osób planujących przyjazd do Warszawy;
- wystąpiono do straży miejskiej o skierowanie patroli i pojazdów do przewozu osób nietrzeźwych.

Ponadto komendant stołeczny Policji wydał decyzje:

- w sprawie zarządzenia operacji policyjnej pod kryptonimem „Kwiecień";
- o koncentracji nieetatowych oddziałów policji.

Po zebraniu wszystkich informacji dotyczących planowanych zgromadzeń szef sztabu sporządził plan działania dowódcy operacji policyjnej.

Do zabezpieczenia działań policyjnych skierowano siły:

- podoperacja „PKP": 104 policjantów;
- podoperacja „Stocznia": 291 policjantów;
- podoperacja „Odwód": 154 policjantów;
- podoperacja „Droga": 22 policjantów;
- w dyspozycji szefa sztabu: 295 policjantów na trasach alarmowych.

Zgromadzenie pracowników PKP rozpoczęło się o godz. 12.00. Manifestanci w liczbie ok. 2000 osób przeszli z miejsca zbiórki, tj. spod Muzeum Techniki pod gmach Ministerstwa Infrastruktury. Około 12.35 zablokowali jezdnię ul. Chałubińskiego, co spowodowało wstrzymanie ruchu kołowego i szynowego. Około godz. 13.00, 3-osobowa delegacja złożyła petycję do ministra. O godz. 13.35 przewodniczący zakończył zgromadzenie. W trakcie manifestacji nie doszło do zakłóceń porządku publicznego.

W ramach przygotowań do zabezpieczenia zgromadzenia zorganizowanego przez stoczniowców policjanci Stołecznego Stanowiska Kierowania ustalili, że do Warszawy w godzinach porannych wyjechało z Gdańska 7 autokarów z manifestantami. W związku z tym dowódca operacji polecił wystawienie policyjnych punktów informacyjnych na rogatkach miasta oraz skierował do monitorowania autokarów załogi operacyjne.

Po rozpoczęciu zgromadzenia około godz. 16.50 manifestanci zaczęli podpalać opony. Na polecenie dowódcy operacji manifestantów poinformowano o konieczności zachowania zgodnego z prawem. Na miejsce

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

została wezwana straż pożarna. Około godz. 17.30 uczestnicy zgromadzenia zaczęli podejmować próby sforsowania płotów policyjnych. Stawali się coraz bardziej agresywni. W kierunku policjantów stojących za płotami zaczęto rzucać petardy, drzewce flag i transparentów. Wśród demonstrantów zauważono posłów Parlamentu Europejskiego. W związku z powyższym dowódca operacji wydał polecenie poinformowania osób postronnych i posiadających immunitety o konieczności opuszczenia miejsca zgromadzenia. Prośby policji nie odniosły skutku. O godz. 18.08 manifestanci rozerwali płoty policyjne i, używając niebezpiecznych przedmiotów, zaatakowali funkcjonariuszy. Dowódca operacji przekazał kompetencje do stosowania środków przymusu bezpośredniego w celu przywrócenia naruszonego porządku publicznego zastępcy ds. taktyki. Policjanci Oddziału Prewencji Policji w Warszawie na jego polecenie użyli gazu pieprzowego, co doprowadziło do wycofania się manifestantów na ul. Złotą. W rejon działań wezwane zostały karetki pogotowia. O godz. 18.18 siły policyjne zostały ponownie zaatakowane kamieniami. Na polecenie dowodzącego użyto środków chemicznych. Na skutek działań policji porządek publiczny został przywrócony.

O godz. 18.25 przewodniczący rozwiązał zgromadzenie. W trakcie działań policyjnych poszkodowanych zostało 5 funkcjonariuszy oraz 15 uczestników zgromadzenia.

Wnioski:

Prawidłowe rozpoznanie zagrożeń, właściwy przepływ informacji między jednostkami Policji, odpowiednia liczba sił i środków skierowanych do działań przyczyniły się do właściwego przygotowania działań policyjnych oraz osiągnięcia celu operacji. Struktura dowodzenia operacją została przygotowana adekwatnie do wariantów działań. Decyzje dowódcy i jego zastępcy o zastosowaniu odpowiedniej taktyki działania i właściwej gradacji stosowania środków przymusu bezpośredniego umożliwiły szybkie opanowanie sytuacji. W związku z tym należy uznać, że operacja została zaplanowana i zrealizowana w sposób prawidłowy.

3.4.3. Operacja policyjna pod kryptonimem „Wisła": mecz piłki nożnej o mistrzostwo ekstraklasy między drużynami Korona Kielce — Wisła Kraków

W dniu 30 października 2009 r. o godzinie 20.00 na Stadionie Miejskim w Kielcach przy ulicy Ściegiennego 8 odbył się mecz o mistrzostwo ekstraklasy piłki nożnej między drużynami Korony Kielce i Wisły Kraków,

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zakwalifikowany jako mecz podwyższonego ryzyka. Wymieniona impreza masowa objęta była zabezpieczeniem policyjnym.

Świętokrzyski komendant wojewódzki Policji w Kielcach 8 października 2009 r. wystosował pismo do przewodniczącego Wydziału Bezpieczeństwa na Obiektach Piłkarskich PZPN z prośbą o wydanie decyzji przeprowadzenia ww. meczu bez udziału kibiców przyjezdnych. Prośba podyktowana była wydarzeniami w Kielcach w 2007 r., w wyniku których z rąk kibica Wisły śmierć poniósł kibic Korony. Sekretarz generalny PZPN nie przychylił się do przedstawionej prośby.

W związku z tym, w celu prawidłowego przygotowania zabezpieczenia policyjnego, świętokrzyski komendant wojewódzki Policji w Kielcach wystąpił z wnioskiem do dyrektora Głównego Sztabu KGP o przydzielenie sił i środków wsparcia. Ponadto Wydział Prewencji KMP w Kielcach wystosował kartę zapytania do KMP w Gdańsku, KMP we Wrocławiu, KMP w Tarnowie, KPP w Mielcu, KMP w Nowym Sączu w celu przeprowadzenia rozpoznania kibiców mogących przyjechać na mecz.

Dnia 28 października 2009 r. decyzją świętokrzyskiego komendanta wojewódzkiego Policji w Kielcach zarządzono operację oraz powołano sztab dowódcy operacji. Na dowódcę operacji wyznaczony został zastępca komendanta miejskiego Policji w Kielcach, natomiast na zastępcę dowódcy ds. taktyki — dowódca Samodzielnego Pododdziału Prewencji Policji w Kielcach.

Do zabezpieczenia powyższej imprezy masowej skierowano następujące siły i środki:

- Komendy Miejskiej Policji w Kielcach: 98 policjantów;
- Samodzielnego Pododdziału Prewencji Policji w Kielcach: 104 policjantów (dodatkowo 1 miotacz wody, plecakowe miotacze gazu pieprzowego — 6, strzelby gładkolufowe — 14);
- Oddziału Prewencji Policji w Krakowie: 106 policjantów (dodatkowo 1 miotacz wody, plecakowe miotacze gazu pieprzowego — 6, strzelby gładkolufowe — 7);
- Sekcji Antyterrorystycznej w Kielcach: 15 policjantów;
- Nieetatowego Pododdziału Policji w Kielcach: 4 kompanie, 323 policjantów;
- Komendy Wojewódzkiej Policji w Kielcach: 37 policjantów (psy służbowe — 15, kamery — 4).

Ponadto zaplanowano przeprowadzenie działań porządkowo-ochronnych w formie operacji z podziałem na podoperacje:

- „Stadion" — zabezpieczenie policyjne obiektu Stadionu Miejskiego w Kielcach, w tym przyjazd i przyjęcie kibiców oraz zabezpieczenie w trakcie i po zakończeniu meczu;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- „Miasto" — zabezpieczenie policyjno-prewencyjne, ruchu drogowego, operacyjne zabezpieczenie terenu miasta Kielce, powiatu kieleckiego oraz rozśrodkowanie kibiców.

Dnia 30 października 2009 r. uruchomione zostało stanowisko koordynacyjne Sztabu KWP w Kielcach.

Operacja rozpoczęła się od odpraw do służby przeprowadzonych przez dowódcę operacji i dowódców podoperacji. Następnie przystąpiono do zabezpieczenia prewencyjnego oraz operacyjnego miasta Kielce, a także porządku w ruchu drogowym.

Około godziny 16.20 na dworzec PKP w Kielcach przybyło pociągiem specjalnym 790 kibiców Wisły Kraków. Na dworcu ich przyjazd zabezpieczały siły SPPP w Kielcach. Z dworca na stadion kibice zostali przewiezieni 6 autobusami MZA, które zadysponował prezydent miasta Kielce. Trasę przejazdu zabezpieczała kompania NPP. W trakcie przyjazdu kibiców do Kielc i przejazdu na stadion nie doszło do zakłóceń porządku publicznego.

Około godziny 19.30 kibice obu drużyn zaczęli wznosić okrzyki i intonować przyśpiewki, obrażając się nawzajem. W trakcie przerwy grupa kibiców kieleckich zaczęła przemieszczać się tzw. galeryjką — koroną stadionu — w kierunku sektora kibiców przyjezdnych. Po zajęciu miejsca przed strefą buforową (zabezpieczaną przez służbę ochrony organizatora) zaczęli obrzucać kibiców z Krakowa środkami pirotechnicznymi (race i petardy).

Ze względu na wzrastającą agresję i próby siłowego pokonania strefy buforowej oraz fakt, że siły porządkowe nie były w stanie przeciwdziałać takim zachowaniom kierownik ds. bezpieczeństwa zwrócił się do dowodzącego operacją z pisemnym wnioskiem o wprowadzenie sił policyjnych i przywrócenie porządku publicznego na stadionie.

Na polecenie dowódcy operacji około godz. 20.55 wprowadzono na trybunę pododdział OPP Kraków z zadaniem odizolowania wzdłuż strefy buforowej kibiców Korony oraz pododdział SPPP Kielce z poleceniem niewypuszczenia z sektora kibiców Wisły.

Ponieważ kibice Korony w dalszym ciągu obrzucali kibiców Wisły szklanymi butelkami po napojach oraz odpalali i rzucali race świetlne, dowódca operacji wydał dowódcy OPP Kraków polecenie „wypchnięcia" kibiców kieleckich celem zwiększenia strefy buforowej. Podczas interwencji policji agresywni kibice nie zaprzestali swoich działań, dodatkowo usiłowali przedostać się przez tyralierę policyjną.

W związku ze zbiorowym naruszeniem porządku publicznego oraz realnym zagrożeniem życia i zdrowia ludzkiego oraz nieskutecznym zastosowaniem siły fizycznej przez policjantów przy spychaniu kibiców ok. godz.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

21.00 dowódca operacji wydał polecenie dowódcy OPP Kraków użycia środków przymusu bezpośredniego (pałki służbowe) oraz środków chemicznych (plecakowe miotacze gazu pieprzowego). Przyniosło to zamierzony efekt, w konsekwencji wyparto agresywnych kibiców na bezpieczną odległość od kibiców krakowskich. Pododdział OPP Kraków, po wykonaniu zadania, pozostał w poszerzonej strefie buforowej z zadaniem niedopuszczenia pseudokibiców Korony Kielce do sektora kibiców Wisły Kraków. Działania spowodowały zaprzestanie ataku na kibiców z Krakowa, lecz nie uspokoiły 100-osobowej grupy kielczan. Ich agresja zwróciła się w stronę interweniujących policjantów — zaatakowali, obrzucając ich wyrywanymi z trybun krzesełkami, szklanymi butelkami oraz porozbijanymi betonowymi podstawami do parasoli ogrodowych.

W tej sytuacji ok. godz. 21.30 dowódca operacji wydał dowódcy SPPP Kielce polecenie uniemożliwienia przedostaniu się kibiców Korony na tyły interweniujących policjantów. Ponadto nakazał użycia pałek służbowych i środków chemicznych. Równocześnie polecono dowódcy NPP KWP w Kielcach odcięcie powrotu kibiców kieleckich oraz zatrzymanie najbardziej agresywnych sprawców zbiorowego zakłócenia porządku.

W trakcie działań zatrzymano czterech najbardziej agresywnych pseudokibiców biorących udział w zbiorowym zakłóceniu porządku publicznego. Działania na terenie stadionu prowadzono do godziny 22.00.

Po zakończeniu meczu nastąpiło rozśrodkowanie kibiców kieleckich. Około godziny 23.15 podstawiono dla kibiców z Krakowa autobusy, którymi przewieziono ich na dworzec PKP. Jednocześnie zabezpieczono tereny miasta oraz dworca. O godzinie 23.50 kibice Wisły odjechali do Krakowa. W tym czasie, równolegle do jazdy pociągu, przemieszczał się pododdział OPP Kraków.

Dowódca operacji zakończył operację 31 października 2009 r. ok. godz. 1.00. W wyniku prowadzonych działań przywracających naruszony porządek publiczny żaden z policjantów nie doznał obrażeń. Zgłoszono uszkodzenie 1 pałki typu PS. Innych strat w mieniu nie było.

Wnioski pokontrolne Głównego Sztabu Komendy Głównej Policji:

1. Działania policyjne zaplanowano zgodnie z przepisami.
2. Podczas prowadzonych działań obieg informacji był zadowalający; wykorzystano: środki łączności przewodowej i bezprzewodowej, stanowiska kierowania zorganizowane na terenie stadionu i sztabu KMP w Kielcach oraz stanowiska koordynacyjnego sztabu KWP.
3. Przekazywanie meldunków w sytuacjach niecierpiących zwłoki między dowódcą operacji a kierownictwem odbywało się za pomocą telefonów komórkowych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

4. Realizowanie zadań przez dowódców wszystkich szczebli oraz przez wszystkich policjantów biorących udział w zabezpieczeniu przyczyniło się do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego.

5. Ujawniono mankamenty infrastruktury stadionowej: brak podziału widowni stałymi elementami uniemożliwiającymi niekontrolowane przemieszczanie się uczestników imprezy masowej do innych sektorów, brak pomieszczenia do przeprowadzenia czynności wstępnych wobec osób zatrzymanych, brak właściwego zabezpieczenia przeciwpożarowego.

6. Służba porządkowa organizatora nie wykazała się należytym zaangażowaniem w wykonywanie swoich obowiązków. Dopuściła do wchodzenia na teren stadionu osób z materiałami pirotechnicznymi i nie podjęła zdecydowanych działań zapobiegających przemieszczaniu się pseudokibiców po obiekcie.

Podsumowując, należy stwierdzić, że działania policyjne prowadzone były w sposób prawidłowy. Dowódca operacji wykazał się refleksem i trafnością w podejmowaniu decyzji. Działania poszczególnych dowódców niższych szczebli (wykonujących polecenia dowódcy operacji) były skuteczne, gdyż przyczyniły się do zapewnienia bezpieczeństwa. Użycie środków przymusu bezpośredniego zdecydowanie wymaga jednakże zachowania większej ostrożności w korzystaniu z nich.

3.4.4. Operacja policyjna pod kryptonimem „Niepodległość": zgromadzenia publiczne, Warszawa 11 listopada 2010 r.

W dniu 11 listopada 2010 r. w ramach centralnych obchodów Święta Niepodległości zaplanowano 22 zgromadzenia publiczne zarejestrowane w Biurze Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy.

Jednostką Policji odpowiedzialną za realizację zabezpieczenia działań policyjnych była Komenda Rejonowa Policji Warszawa-Śródmieście.

W ramach czynności przygotowawczych nawiązano współpracę z:

- Dowództwem Garnizonu Warszawa w celu wymiany informacji na temat organizowanych uroczystości;
- Biurem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu m.st. Warszawy celem wymiany uzyskanych informacji;
- pionem kryminalnym Komendy Stołecznej Policji celem uzyskania informacji o możliwych zakłóceniach bezpieczeństwa i porządku publicznego związanych z przygotowywanym przedsięwzięciem;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- naczelnikami sztabów wszystkich komend wojewódzkich Policji celem przeprowadzenia rozpoznania na podległym terenie w związku z ewentualnymi zagrożeniami oraz przyjazdem osób do Warszawy w dniu 11 listopada 2010 r.;
- Zarządem Transportu Miejskiego m.st. Warszawy w celu zminimalizowania utrudnień dla mieszkańców Warszawy w związku z realizowanymi przedsięwzięciami;
- rzecznikiem praw obywatelskich w celu zaproszenia w charakterze obserwatora podczas realizacji przedsięwzięcia;
- Helsińską Fundacją Praw Człowieka w celu zaproszenia obserwatorów, którzy byliby obecni podczas realizacji przedsięwzięcia;
- Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego w zakresie wymiany informacji o ewentualnych zagrożeniach ze strony ekstremistycznych grup prawicowych i lewackich;
- pełnomocnikami komendanta głównego Policji i komendanta stołecznego Policji ds. ochrony praw człowieka.

Decyzją komendanta stołecznego Policji zarządzono operację policyjną pod kryptonimem „Niepodległość" oraz koncentrację Nieetatowego Oddziału Policji KSP w dniu 11 listopada 2010 r.

Z informacji uzyskanych przez służby operacyjne wynikało, że w organizację zgromadzenia, oprócz Stowarzyszenia Obóz Narodowo-Radykalny zaangażowali się także:

- działacze Młodzieży Wszechpolskiej;
- skrajnie prawicowe grupy z terenu kraju;
- grupy autonomicznych i niezależnych prawicowców, działacze Obozu Wielkiej Polski, a także osoby identyfikujące się z Autonomicznymi Nacjonalistami, Zadrugą, Combatem 18 i Blood & Honour;
- kibice piłkarscy wyznający podobną ideologię.

Narodowym manifestacjom miały towarzyszyć liczne symbole o wymowie homofobicznej, ksenofobicznej, a także rasistowskiej.

Ponadto uzyskano informacje o zgromadzeniu organizowanym przez ugrupowania antyfaszystowskie:

- działacze i sympatycy lewicowi, środowiska anarchistyczne, antyfaszyści, antyglobaliści — wspierani przez organizacje mniejszości seksualnych, feministki i organizacje pokojowe — planowali powstrzymać przemarsz demonstracji przez Warszawę;
- kontrmanifestanci w różnych punktach Warszawy zarejestrowali kilkanaście zgromadzeń, których godziny pokrywały się z godziną demonstracji nacjonalistów, a dyslokacja pozwoliła im reagować na ewentualne zmiany trasy przemarszu;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- istniały niepotwierdzone informacje, że do Warszawy planowany był przyjazd grup radykalnych antyfaszystów, m.in. z Poznania, z Małopolski i rejonu Białegostoku, którzy optują za siłowym rozwiązaniem i konfrontacją z nacjonalistami.

Ze względu na te informacje oraz doświadczenia z lat ubiegłych przewidywano możliwość zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Sytuacja ta zmusiła do podjęcia stosownych czynności mających na celu odseparowanie obydwu zgromadzeń.

Do działań skierowano następujące siły i środki:

- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Śródmieście": 448 policjantów, 8 koni i 8 psów służbowych;
- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Odwód": 469 policjantów;
- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Droga": 42 policjantów;
- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Rozpoznanie": 169 policjantów;
- w dyspozycji dowódcy podoperacji „Proces": 120 policjantów;
- NOP KSP: 407 policjantów;
- Stołeczne Stanowisko Kierowania: 11 policjantów.

W dniu 11 listopada 2010 r. w godz. 8.00–20.00 na terenie m.st. Warszawy z 22 zgłoszonych zgromadzeń publicznych odbyło się 11. Siedem zgromadzeń miało spokojny przebieg — nie odnotowano zakłóceń porządku publicznego, pozostałe jednak generowały zagrożenia bezpieczeństwa.

W godz. 14.00–15.50 odbyło się zgromadzenie publiczne, którego celem było wyrażenie protestu przeciwko faszyzmowi i skrajnej prawicy.

Około godz. 14.00 organizator rozpoczął zgromadzenie, w którym uczestniczyło 50 osób. Po 15 min. liczba uczestników zwiększyła się do 200; zablokowali oni skrzyżowanie ulic Senatorskiej z Miodową. Około godz. 14.30 zgromadzonych zaatakowała 30-osobowa grupa, rzucając różnymi przedmiotami: kostkami brukowymi i szklanymi zniczami. W związku z powyższym na polecenie dowódcy operacji wystawiono kordon policjantów celem oddzielenia dwóch antagonistycznie nastawionych grup. Ponadto 6 osób zostało zatrzymanych i doprowadzonych do KRP Warszawa I. Około godz. 16.10 uczestnicy zgromadzenia zaczęli się rozchodzić w różnych kierunkach, a następnie organizator rozwiązał zgromadzenie. W jednostkowych przypadkach użyto siły fizycznej, plecakowych miotaczy gazu pieprzowego (PMP) oraz pałek służbowych.

Inne zgromadzenie odbyło się w godz. 13.45–15.45. Zostało ono zarejestrowane pod hasłem „Na rzecz miłości, pokoju i tolerancji". W zgromadzeniu wzięło udział ok. 1000 osób. Grupy pseudokibiców oraz skinheadów kilkakrotnie usiłowały zakłócić przebieg. W celu oddzielenia

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

antagonistycznie nastawionych grup wystawiono kordon policyjny. W jednostkowych przypadkach policjanci użyli siły fizycznej.

W godz. 14.00–15.30 przeprowadzono zgromadzenie publiczne, którego celem było wyrażenie protestu przeciwko faszyzmowi. Wzięło w nim udział ok. 100 osób. Około godz. 14.00 organizator rozpoczął zgromadzenie, a o godz. 14.10 uczestnicy weszli na przejście dla pieszych i zablokowali ul. Podwale na wysokości ul. Kapitulnej. Wykrzykiwali hasła o tematyce antyfaszystowskiej. Około godz. 14.35 przy ul. Podwale od strony ul. Długiej ok. 300-osobowa grupa kibiców Legii próbowała siłowo zepchnąć uczestników zgromadzenia z ul. Podwale, ci jednak zbudowali prowizoryczną barykadę z trzech koszy na śmieci. W kierunku zgromadzonych kibice zaczęli rzucać kamienie, butelki, metalowe rury oraz odpalone race świetlne. Anarchiści i pseudokibice zachowywali się wobec siebie bardzo agresywnie, rzucali niebezpiecznymi przedmiotami. Dowódca operacji skierował na miejsce siły policyjne, które rozdzieliły zwaśnione grupy. Następnie anarchiści podjęli próbę konfrontacji, usiłując przerwać kordon policjantów i atakując zarówno zantagonizowaną grupę kibiców, jak i policjantów. Wcześniejsze zapowiedzi użycia środków przymusu bezpośredniego w przypadku dalszych zachowań niezgodnych z prawem nie przyniosły oczekiwanego rezultatu, w związku z powyższym policjanci dwukrotnie użyli wobec atakujących PMP. Użycie gazu pieprzowego przyniosło skutek — agresorzy zaprzestali bezpośrednich ataków i cofnęli się. Około godz. 15.30 na polecenie dowodzącego uczestnicy zgromadzenia zostali zepchnięci siłami odwodu w kierunku ul. Senatorskiej. Wobec agresywnych uczestników zgromadzenia użyto środków przymusu bezpośredniego w postaci siły fizycznej.

W godz. 14.30–18.20 odbyło się zgromadzenie publiczne zarejestrowane przez osobę prywatną. O godz. 15.30 z Placu Zamkowego przemaszerowano ulicami: Nowy Zjazd, Dobra, Karowa, Browarna. Na wysokości ul. Radnej manifestacja została zatrzymana przez grupę ok. 30 osób przebranych za więźniów obozu koncentracyjnego, którzy siedzieli na ulicy, uniemożliwiając w ten sposób przejście demonstrantów. W tym samym czasie grupa ok. 150 anarchistów zablokowała skrzyżowanie ul. Browarnej z Leszczyńską. O godz. 16.10 doszło do konfrontacji osób mających szaliki Legii Warszawa (poruszających się wraz z przedstawicielami Obozu Narodowo-Radykalnego) z grupą anarchistów. Policjanci rozdzielili walczące ze sobą grupy. Interwencja jednak spowodowała przeniesienie agresji obu grup na policjantów, którzy zostali obrzuceni kostką brukową, materiałami pirotechnicznymi (petardy i race), butelkami, drzewcami od flag. W celu przywrócenia naruszonego porządku prawnego dowódca operacji wydał

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zezwolenie na użycie siły fizycznej oraz pałek służbowych. Na ul. Browarnej spychano anarchistów, którzy zaczęli stawiać czynny opór oraz ponownie rzucać w policjantów kostką brukową i racami. Część atakującej grupy dołączyła do blokujących skrzyżowanie. Policjanci użyli siły fizycznej i pałek służbowych. Zatrzymano 6 najbardziej agresywnych uczestników zajścia.

W tym samym czasie w okolicy ulic Topiel i Zajęczej grupa przeciwników ONR w liczbie ok. 400 osób utworzyła kolejną blokadę. Wezwania do przestrzegania prawa i ostrzeżenia o użyciu przymusu nie odnosiły skutku. Wobec braku reakcji grupy nielegalnie zajmującej pas drogi dowodzący podjął decyzję o otoczeniu jej kordonem i wyizolowaniu w celu uniemożliwienia dalszego przemieszczania się. W porozumieniu z organizatorem zgromadzenia ONR i przedstawicielami urzędu miasta Warszawy podjęto decyzję o przeprowadzeniu demonstrantów inną trasą. O godz. 18.20, po zakończonym wiecu, który odbył się na Placu na Rozdrożu przed pomnikiem Romana Dmowskiego, organizator rozwiązał zgromadzenie.

W trakcie całej operacji policyjnej zatrzymano 17 osób.

Wnioski:

Do zabezpieczenia działań policyjnych zaplanowano odpowiednią liczbę sił i środków policyjnych do utrzymania bezpieczeństwa i porządku w miejscu odbywania się poszczególnych przedsięwzięć oraz na trasach dojścia i rozejścia się uczestników.

Czynności policyjne realizowano zgodnie z planem działania dowódcy operacji kryptonim „Niepodległość", a podejmowane przez dowódcę operacji decyzje dotyczące przywrócenia naruszonego porządku publicznego skutecznie ograniczyły rozprzestrzenianie się zjawisk chuligańskich na terenie Warszawy.

Właściwa współpraca między policją, przedstawicielem miasta i organizatorami przyczyniła się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa.

3.4.5. Operacja policyjna pod kryptonimem „Puchar": mecz finału Pucharu Polski w piłce nożnej między drużynami Legia Warszawa — Lech Poznań

Finał Pucharu Polski między drużynami Legii Warszawa i Lecha Poznań został zaplanowany na 3 maja 2011 r. na stadionie Zawiszy w Bydgoszczy. Organizatorem imprezy masowej był PZPN.

W związku z planowanym meczem sztab KWP w Bydgoszczy przygotował harmonogram przygotowań do operacji, zgodnie z którym policjanci

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wzięli udział w spotkaniach zorganizowanych przez PZPN oraz rozpoczęli intensywne działania rozpoznawcze mające na celu stworzenie analizy ryzyka.

Informacje zebrane w ramach analizy zagrożeń dotyczyły:

- doświadczeń związanych z zakłócaniem porządku publicznego w latach poprzednich na obiekcie Zawiszy;
- przewidywanych zagrożeń ze strony kibiców obydwu drużyn: ustawki, siłowe wejście na obiekt, możliwości naruszenia porządku publicznego w środkach komunikacji publicznej i w miejscowościach tranzytowych, atak na siły policji;
- uwag dotyczących infrastruktury obiektu: konstrukcji stadionu, która w poważnym stopniu ograniczała możliwość skutecznego operowania pododdziałami policyjnymi; braków w ogrodzeniu obiektu; możliwości bezpośredniego kontaktu zantagonizowanych grup kibiców; braku pełnej identyfikacji uczestników imprezy; braku miejsc parkingowych.

Ponadto w analizie wykazano, że:

- wyznaczony przez PZPN termin spotkania piłkarskiego zbiega się z obchodami święta Konstytucji 3 Maja na terenie miasta;
- wydano zezwolenie na imprezę mimo negatywnej opinii policji.

W związku z tym, że prezydent miasta Bydgoszcz wydał zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej, komendant wojewódzki Policji w Bydgoszczy zarządził operację policyjną, w której określono strukturę dowodzenia.

Na dowódcę operacji powołano zastępcę komendanta wojewódzkiego Policji w Bydgoszczy, zaś na dowódcę ds. taktyki — dowódcę OPP w Bydgoszczy. Wyznaczono również sztab i precyzyjnie określono zadania do realizacji. Na podstawie decyzji komendanta opracowano koncepcję zabezpieczenia meczu oraz powołano akcje policyjne na terenie powiatów na trasach przejazdu kibiców.

W ramach przygotowań policyjnego zabezpieczenia wystosowano karty zapytań do KSP i KWP Poznań dotyczące informacji o planowanym przyjeździe kibiców. Ponadto zwrócono się do KGP o wsparcie operacji policyjnej.

Działania w ramach operacji podzielono na podoperacje: „Puchar — stadion" oraz „Puchar — miasto".

Do zabezpieczenia powyższej imprezy skierowano ogółem 1174 policjantów, przewidując następujący podział sił:

- KMP w Bydgoszczy: 137 policjantów;
- KWP w Bydgoszczy: 129 policjantów;
- OPP w Bydgoszczy: 120 policjantów;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- NPP w Bydgoszczy: 370 policjantów;
- siły przydzielone przez KGP: 418 policjantów z KWP: Olsztyn, Gdańsk, Poznań, Warszawa (w tym śmigłowiec).

Z informacji uzyskanych później przez policjantów wynikało, że przed rozpoczęciem meczu na terenie stadionu i w mieście miało miejsce kilka niepokojących zdarzeń:

- Na polecenie nieobecnego w tym czasie kierownika ds. bezpieczeństwa stadionu zezwolono na wjazd pojazdu (w którym prawdopodobnie znajdowały się elementy do oprawy sektora Legii) — bez sprawdzenia jego zawartości.
- O godzinie 13.10 wpuszczono na stadion co najmniej 20 kibiców Legii celem przygotowania tychże elementów oprawy (tzw. sektorówek, kartonów itp.). Grupa ta poruszała się swobodnie po całym obiekcie, bez żadnej kontroli i przy braku jakiejkolwiek reakcji ze strony służb porządkowych (kolejne dyspozycje kierownika ds. bezpieczeństwa).
- Na trasie przejścia kibiców Legii na stadion zatrzymano 5 agresywnych kibiców z Warszawy, którzy zniszczyli taksówkę.
- W ogródku piwnym przy stadionie doszło do bójki między kibicem Legii a mieszkańcem Bydgoszczy. Kibica zatrzymano.

Na stadionie zasiadło łącznie 5500 kibiców Legii Warszawa. Ujawniono liczby następujących grup kibiców: Zagłębie Sosnowiec — 56; Chełmno, Chełmża i Brodnica — 250; Kwidzyn — 60; Pogoń Szczecin — 175; Elbląg — 100. W sektorach przeznaczonych dla kibiców poznańskich zasiadło 6000 sympatyków Lecha, w tym 100 kibiców Arki Gdynia i 30 kibiców Cracovii. Ponadto na trybunie A (sektor dla kibiców, którzy zakupili bilety w kasach Zawiszy oraz przez Internet) zasiadło ok. 2500 widzów.

Analiza zapisu wideo wskazuje, że kibiców było więcej niż miejsc siedzących, a ponadto organizator nie kierował ich do odpowiednich sektorów.

Spotkanie drużyn z Poznania i Warszawy rozpoczęto zgodnie z planem. W pierwszej połowie meczu nie doszło do naruszenia porządku na obiekcie. Rozruchy zaczęły się w przerwie spotkania, kiedy to kibice Lecha wyłamali jedną z bram oddzielających sektory. Mimo tego służba porządkowa pozostała bierna.

Pod koniec drugiej połowy meczu, w trakcie rzutów karnych, kibice Legii opuścili swoje sektory, jednak sędzia nie przerwał spotkania. W 80. minucie meczu kibice Legii odpalili świece dymne i około 40 rac świetlnych. Służby porządkowe organizatora również nie zareagowały.

O godzinie 21.10, po zakończeniu spotkania grupa około 1000 kibiców Legii wtargnęła na murawę. Kibice biegli do swoich piłkarzy. Służby

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

organizatora nie zareagowały. Ponownie zostały odpalone race w sektorach warszawskich.

Po chwili euforii część kibiców Legii powróciła na zajmowane miejsca, pozostali zaś zaatakowali służby organizatora, obrzucając je butelkami, gaśnicami oraz petardami i racami. Widząc to, kibice Lecha również przeskoczyli przez płot i dążyli do konfrontacji z legionistami. Służby organizatora całkowicie przestały wówczas panować nad sytuacją.

O godzinie 21.27 organizator zwrócił się z wnioskiem do policji o udzielenie pomocy. Na teren obiektu wprowadzono siły oddziału prewencji policji (w liczbie 2 kompanii ze stanu OPP w Bydgoszczy i OPP KSP).

Na widok wprowadzanych sił kibice Lecha początkowo się wycofali, ale po chwili rozpoczęli atak na policjantów. Posłużyły im do tego fragmenty infrastruktury stadionu (elementy ogrodzenia, siedziska itp.). Wówczas, na polecenie dowódcy operacji, drużyna funkcjonariuszy wyposażonych w strzelby gładkolufowe z OPP w Bydgoszczy dała salwę ostrzegawczą w powietrze. To jednak nie przyniosło spodziewanego rezultatu, wobec czego wystrzelono w kierunku napastników. Po tym na bieżnię wjechał miotacz wody „Tajfun", na widok którego kibice się wycofali.

Pododdziały policji stanęły w zwartym szyku na murawie w znacznej odległości od kibiców. Nie doszło do bezpośredniego zwarcia kibiców z policją. Kibice rozpoczęli wówczas demolowanie zajmowanego sektora — wyrywano siedziska i kable rozłożone przez telewizje transmitujące mecz, niszczono aparaturę nagłaśniającą.

Kolejne działania wobec agresywnych kibiców Lecha podjęła ochrona próbująca zepchnąć ich z bieżni w stronę zajmowanych sektorów. Przyniosło to w końcu pożądany skutek.

Po przywróceniu porządku na stadionie rozpoczęło się „rozprowadzanie" kibiców. Grupa kibiców Lecha opuściła stadion i teren miasta jako pierwsza. Kibice Legii natomiast rozdzielili się. Część pozostała na uroczystości dekoracji zdobywców Pucharu, zaś większość udała się w kierunku dworca, gdzie oczekiwał na nich pociąg specjalny. Dyspozytura PKP podstawiała kolejne składy w miarę pojawiania się kibiców na peronie. Drogi rozjazdów kibiców były monitorowane przez pododdziały OPP oraz NPP KWP w Bydgoszczy. Po meczu nie odnotowano żadnych zakłóceń porządku z udziałem pseudokibiców.

W trakcie operacji drobnych obrażeń doznał jeden policjant ze stanu OPP w Białymstoku (złamanie palca ręki).

Przedstawiono zarzuty 108 osobom zakłócającym porządek; 77 z nich zostało zatrzymanych, a 31 stawiło się na wezwania (lub dobrowolnie

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zgłosiło się) do prokuratury. Wobec wszystkich 108 osób orzeczono środek zapobiegawczy w postaci zakazu przebywania na imprezach masowych, w tym na Euro 2012 (stan na 18 listopada 2011 r.). Jedna osoba została tymczasowo aresztowana. Był to kibic, który kopnął reporterkę TVN. Ze 108 podejrzanych 57 dobrowolnie poddało się karze zaproponowanej przez prokuratora.

Wnioski:

Cały proces przygotowawczy dowódcy i jego sztabu należy uznać za przeprowadzony prawidłowo. Poprawnie dokonana analiza ryzyka wskazywała na poważne zagrożenie bezpieczeństwa i porządku publicznego, co niestety miało odzwierciedlenie w trakcie meczu.

Decyzje podejmowane przez dowodzącego w czasie działań (m.in. o zastosowaniu odpowiednich szyków policyjnych, użyciu adekwatnych do zagrożenia środków przymusu bezpośredniego) przyczyniły się do opanowania agresji pseudokibiców.

Analiza przebiegu zabezpieczenia policyjnego wskazuje, że oprócz oczywistych negatywnych zachowań pseudokibiców z Warszawy i Poznania organizator i organ wydający zezwolenie na przeprowadzenie imprezy masowej zlekceważyli wnioski oraz sugestie policji.

Za zasadne należy uznać uwagi policji dotyczące infrastruktury obiektu Zawiszy. Na stadionie było zainstalowanych 69 kamer, w tym 25 kamer obrotowych. W trakcie meczu wszystkie kamery były sprawne, jednak jakość obrazu nie odpowiadała zapisom rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 10 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu utrwalania przebiegu imprezy masowej[517].

Dodatkowo przyjęty przez organizatora system wpuszczania widzów na teren obiektu nie zapewniał ich identyfikacji w rozumieniu zapisów ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych. Nadmienić należy, że organizator nie zwrócił się do policji o przekazanie wykazu osób objętych zakazem stadionowym, skutkiem czego nie był w stanie wywiązać się z nałożonego na niego obowiązku.

Podsumowując, należy stwierdzić, że brak współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, lekceważące podejście do zidentyfikowanych wcześniej zagrożeń oraz nieodpowiednia infrastruktura obiektu w wypadku tej imprezy masowej okazały się niestety jedną z przyczyn problemu z zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego.

[517] DzU nr 16, poz. 73.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

3.4.6. Operacja policyjna pod kryptonimem „Finał": mecz ekstraligi żużlowej między drużynami Stelmet Falubaz Zielona Góra — Unia Leszno

W dniu 2 października 2011 r. w Zielonej Górze odbył się mecz ekstraligi żużlowej Stelmetu Falubaz Zielona Góra z Unią Leszno wraz z imprezami towarzyszącymi: transmisją meczu na telebimie oraz fetą z okazji zdobycia medalu mistrzostw Polski.

W związku z planowaną imprezą masową funkcjonariusze KMP w Zielonej Górze skierowali kartę zapytania do KMP w Lesznie w sprawie przeprowadzenia rozpoznania i przekazania informacji niezbędnych do prawidłowego zabezpieczenia.

Komendant miejski Policji w Zielonej Górze zarządził operację policyjną i powołał siebie na jej dowódcę. Na podstawie tej decyzji stworzono plan działania, który zakładał przeprowadzenie dwóch podoperacji: „Finał" i „Palmiarnia".

Mimo że prezydent miasta Zielona Góra nie zakwalifikował meczu żużlowego jako imprezy masowej o podwyższonym ryzyku, przygotowanie przez policję sił i środków było zrealizowane jak w takiej właśnie procedurze.

Do zabezpieczenia skierowano łącznie 296 policjantów, przeznaczając na całość następujące siły i środki:

- SPPP w Zielonej Górze: 85 policjantów (1 armatka wodna, 4 PMP oraz drużyna wsparcia taktycznego wyposażona w 6 strzelb gładkolufowych);
- 7 plutonów NPP KMP w Zielonej Górze, KPP Żary, KPP Żagań, KPP Świebodzin, KPP Krosno Odrzańskie, KPP Międzyrzecz: 150 policjantów;
- sekcję antyterrorystyczną: 8 policjantów;
- przewodników psów służbowych: 10 policjantów z 10 psami służbowymi;
- inne siły KMP Zielona Góra: 28 policjantów;
- inne siły KWP Gorzów Wielkopolski: 15 policjantów.

Dowódca rozpoczął operację o godzinie 17.00. W meczu żużlowym uczestniczyło 13 800 kibiców, w tym 800 kibiców gości. Podczas meczu nie odnotowano zdarzeń o charakterze przestępnym.

W związku z imprezą masową zatrzymano tylko jednego sprawcę wykroczenia (niestosowanie się do poleceń służby porządkowej). Nie odnotowano żadnych zbiorowych zakłóceń porządku zarówno w czasie trwania meczu, jak i w trakcie wręczania medali drużynom Falubazu Zielona Góra i Unii Leszno.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Po zakończeniu imprezy żużlowej i opuszczeniu stadionu przez kibiców zielonogórskich wyprowadzono kibiców leszczyńskich i doprowadzono ich na pętlę autobusową, gdzie oczekiwały na nich autokary i samochody prywatne. Kibice leszczyńscy pod eskortą patrolu zabezpieczającego SPPP oraz KPP Nowa Sól zostali odprowadzeni do granic województwa. Wyprowadzenie kibiców gości oraz patrol zabezpieczający przebiegał bez wydarzeń.

Po zakończeniu zabezpieczenia meczu dowódca operacji zwolnił z zabezpieczenia policjantów z NPP oraz dwa plutony SPPP stacjonujące w Gorzowie Wielkopolskim, które wcześniej podczas patrolu zabezpieczającego towarzyszyły kibicom gości do granicy województwa. Pozostałe siły w postaci 3 plutonów SPPP oraz 2 plutony NPP Zielona Góra przemieściły się w rejon Palmiarni.

W dniu 3 października 2011 r. podoperacja „Palmiarnia" przebiegała również bez zakłóceń i tak też się zakończyła. Uczestniczyło w niej około 7000 osób. Drużyna złotych medalistów Falubazu dotarła na scenę specjalnie przygotowanym autokarem. W związku z tym siły NPP Zielona Góra skierowano na drogi rozejścia się kibiców i pobliskie stacje paliw. W czasie rozchodzenia się kibiców pod Palmiarnię skierowano patrol nieetatowej grupy realizacyjnej oraz przewodników z psami w celu monitorowania rozchodzenia się uczestników imprezy oraz legitymowania osób najbardziej agresywnych.

Około godziny 2.05, po zakończonym zabezpieczeniu podoperacji „Palmiarnia", doszło do zdarzenia drogowego — na Alei Konstytucji 3 Maja został potrącony pieszy. Młody mężczyzna, przebiegając przez obie jezdnie Alei w miejscu niedozwolonym, wbiegł wprost pod jadący nieoznakowany radiowóz. Dowódca operacji natychmiast udał się na miejsce zdarzenia. Wezwany zespół pogotowia ratunkowego stwierdził zgon potrąconego (późniejsza sekcja zwłok wykazała, że w chwili wypadku ofiara miała 2,78 promila alkoholu w organizmie). Tragiczny wypadek stał się początkiem zamieszek na ulicach Zielonej Góry.

W tym samym czasie Aleją Konstytucji 3 Maja przemieszczało się kilka tysięcy uczestników imprezy masowej, która kilka minut wcześniej zakończyła się pod Palmiarnią. W miejscu zdarzenia zgrupowało się kilkaset osób. Gdy zauważono, że uczestnikami zdarzenia są policjanci, a karetka pogotowia odjechała, rozpoczęło się wykrzykiwanie wrogich haseł i wyzwisk (m.in. „mordercy").

Gromadzący się wokół miejsca wypadku tłum kibiców nie pozwolił pracować prokuratorom i policjantom, uniemożliwiając dokonanie oględzin zwłok, a także próbując udaremnić zabranie ciała ofiary pracownikom

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

zakładu pogrzebowego. Duża grupa zebranych kibiców zaczęła obrzucać policjantów i pojazdy służbowe kamieniami, butelkami, kostkami brukowymi i innymi niebezpiecznymi przedmiotami. Kilku znajdujących się na miejscu policjantów zostało wciągniętych przez tłum i pobitych.

Dowódca natychmiast wezwał na miejsce zdarzenia wszystkie siły i środki biorące udział w zabezpieczeniu. Tymczasem ustalono, że kibice napełniają kanistry z benzyną na pobliskich stacjach paliw. Zachowania tłumu stawały się coraz bardziej agresywne i wrogie. Policjanci zostali obrzuceni po raz kolejny kostką brukową, butelkami i puszkami z piwem.

Na polecenie dowódcy operacji pododdział SPPP uformował podwójną tyralierę i osłaniając się tarczami, zaczął spychać najbardziej agresywne grupy w kierunku wzgórza Palmiarni. W związku z rosnącą agresją oraz atakami z różnych kierunków kilkudziesięcioosobowych grup dowódca wydał pozwolenie na użycie pałek służbowych oraz chemicznych środków obezwładniających dowódcy pododdziału SPPP. Ponieważ liczne grupy nadal atakowały policjantów kamieniami, dowodzący operacją wydał pozwolenie na użycie pocisków niepenetracyjnych miotanych z broni gładkolufowej. Spowodowało to przesunięcie się kibiców do parku na wzgórze Palmiarni, skąd nadal atakowano policjantów. W związku z tym dowódca wydał zgodę na użycie armatki wodnej.

W trakcie działań, na polecenie dowódcy, ogłoszono alarm dla KMP w Zielonej Górze. Zwrócono się również z prośbą o wsparcie sił do komendanta wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wielkopolskim. Tymczasem w miejscu zdarzenia policjanci znajdowali się w niezwykle trudnej sytuacji: musieli jednocześnie nie tylko odpierać poważne ataki kibiców ze wzgórza przy Palmiarni oraz z dwóch stron stacji paliw, ale dodatkowo zabezpieczać miejsce wypadku drogowego.

Użycie armatki wodnej pozwoliło w końcu powstrzymać ataki na policjantów. Po zakończeniu czynności przez prokuratora kibice nadal nie chcieli się rozejść. Gdy na miejsce przybyły siły NPP KPP (Nowa Sól, Świebodzin, Żary, Żagań, Krosno Odrzańskie), dowódca operacji wydał polecenie przeprowadzenia działań spychających, co spowodowało opuszczenie przez kibiców miejsca zdarzenia. Zatrzymano 32 najbardziej agresywnych kibiców.

Bilans strat:

- w wyniku działań 16 policjantów odniosło obrażenia (dwie policjantki zostały przewiezione do szpitala: jedna z podejrzeniem pęknięcia czaszki i wstrząśnienia mózgu, druga z podejrzeniem stłuczenia szczęki, nerek i okolic pleców);
- zniszczono 23 pojazdy;

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

- wybito szyby w Komisariacie Policji I w Zielonej Górze;
- uszkodzeniu uległ sprzęt ochronny policjantów.

W celu ustalenia innych osób rannych, które mogły być uczestnikami zamieszek i odnieść obrażenia w wyniku użycia środków przymusu przez policjantów, dowódca wydał polecenie bieżącego monitorowania izb przyjęć w szpitalu i pogotowiu ratunkowym. O godzinie 6.00 dowódca zakończył zabezpieczenie policyjne.

Wnioski:

Należy zauważyć, że wszystkie trzy imprezy składające się na operację policyjną „Finał" (wyświetlanie meczu na telebimie, mecz żużlowy, prezentacja złotej drużyny na scenie przy Palmiarni) przebiegały bez wydarzeń.

Zbiorowe zakłócenie porządku publicznego miało miejsce poza imprezą masową oraz po jej zakończeniu. Powodem tej sytuacji był nieszczęśliwy zbieg okoliczności związany ze śmiertelnym potrąceniem kibica Falubazu przez radiowóz policyjny. Dowódca był zmuszony do tłumienia agresywnych zachowań kibiców stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia podległych mu policjantów oraz powierzonego mienia policyjnego.

Całość działań przywracających naruszony porządek publiczny została skontrolowana przez KWP w Gorzowie Wielkopolskim i KGP. Kontrola wykazała, że wszystkie decyzje podjęte przez dowódcę zabezpieczenia były właściwe.

Dowodzący operacją policyjną zastosował właściwą gradację użycia środków przymusu bezpośredniego, powodując ograniczenie przejawów agresji w stosunku do sił policyjnych. Obecność dowodzącego na miejscu wydarzeń umożliwiła podjęcie trafnych decyzji i wpłynęła na szybkość ich podejmowania.

Szersze opisywanie czy też przybliżanie pozostałych operacji policyjnych wydaje się nieuzasadnione, gdyż zebrane informacje stanowiące o procesie dowodzenia operacjami policyjnymi są wystarczające. Zgłębianie i analizowanie wspomnianych wydarzeń, połączone z wiedzą ekspercką, jest o tyle cenne, że informacje pochodziły bezpośrednio od policjantów dowodzących wspomnianymi operacjami policyjnymi, a odpowiedzi udzielane z perspektywy czasu są bardziej obiektywne.

Istotne z punktu widzenia podjętej problematyki były także wydarzenia w trakcie meczu piłki nożnej rozgrywanego w ramach Pucharu Polski między drużynami Zawiszy Bydgoszcz i Widzewa Łódź, który odbył się 2008 r. w Bydgoszczy oraz zgromadzenie publiczne w Warszawie w dniu 11 listopada 2011 r. Autor nie zdecydował się na ich analizę — w pierwszym przypadku ze względu na podobny przebieg zdarzeń do opisanego

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

wyżej finału Pucharu Polski, w drugim zaś — ze względu na trwające postępowanie prokuratorskie.

Podjęta próba analizy powyższych operacji policyjnych w pełni pokazuje profesjonalizm kadr policyjnych powoływanych do pełnienia funkcji dowódców. Sprawne i skuteczne dowodzenie warunkowało osiągnięcie zakładanych celów działania. W większości wskazanych powyżej przypadków dowodzącymi byli policjanci z bardzo dużym doświadczeniem zawodowym jeśli chodzi o organizację działań policyjnych, co z pewnością także miało wymierny wpływ na profesjonalne przygotowanie i realizację operacji policyjnych.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Zakończenie

Zapewnienie bezpieczeństwa w trakcie imprez masowych i zgromadzeń publicznych stanowi obszar interdyscyplinarnego działania podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wymaga to koordynacji polityki i działań organów rządowych i innych instytucji publicznych oraz opracowania efektywnych rozwiązań organizacyjnych, operacyjnych i logistycznych umożliwiających szybkie reagowanie na zagrożenia. Skuteczność podejmowanych działań niejednokrotnie zależy od współpracy zainteresowanych stron i jednoczesnego podziału ich ról i kompetencji. Umiejętna eliminacja zagrożeń bądź ich ograniczenie mogą zwiększyć trafność podejmowanych decyzji, a tym samym przyczynić się do sprawniejszego dowodzenia. Niedostateczne zaangażowanie w zapewnienie bezpieczeństwa którejś ze stron może znacząco wpływać na przebieg zabezpieczeń policyjnych, a przez to utrudniać osiągnięcie celu działań.

Chociaż charakter imprez masowych i zgromadzeń publicznych jest odmienny, to jednak zagrożenia powodowane przez ich uczestników są niemal identyczne. Z powyższymi sytuacjami niestety są związane zbiorowe zakłócenia porządku publicznego wywoływane przez ich uczestników. Funkcjonowanie grup chuligańskich i aktywność poszczególnych osób o nastawieniu antyspołecznym wymagają od policji działań uniemożliwiających powstanie zjawisk bezprawnych. Głównym celem zabezpieczeń policyjnych tego rodzaju zdarzeń jest ochrona życia, zdrowia i mienia.

Prawidłowe przygotowanie operacji policyjnych wymaga podjęcia odpowiednich czynności. Dobra analiza sytuacji, przygotowanie planu działania i perfekcyjne jego wykonanie połączone ze sprawną wymianą informacji, inicjatywą i zaangażowaniem oraz innymi cechami dobrego współdziałania dają możliwość ograniczenia zjawisk niepożądanych, jakimi są zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, a tym samym podnieść poziom bezpieczeństwa operacji policyjnych. Właściwe ich wykonanie warunkować będzie w dużej mierze osiągnięcie przez dowódcę celu działania.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Niewątpliwie dobra organizacja zabezpieczenia policyjnego, zapewnienie odpowiedniej ilości sil i środków, kompleksowe zaplanowanie działań policyjnych są istotnymi, ale nie jedynymi elementami umożliwiającymi skuteczność działań.

Najistotniejszym czynnikiem w zespołowych działaniach policyjnych jest człowiek: z jednej strony wykonawca — policjant dobrze wyszkolony i odpowiednio wyposażony w środki przymusu bezpośredniego, z drugiej — dowódca, od którego umiejętności, wiedzy, doświadczenia, odpowiednich cech osobowościowych, a przede wszystkim szybkich i trafnych decyzji zależy skuteczność działań policyjnych. To właśnie jego decyzje będą warunkować bezpieczeństwo uczestników imprez masowych, zgromadzeń publicznych, bezpieczeństwo policjantów czy osób postronnych.

Okolicznością towarzyszącą dowodzeniu jako szczególnej formie kierowania jest złożoność sytuacji, sprawne, jednoosobowe podejmowanie decyzji i ponoszenie za nie odpowiedzialności. Dowodzenie postrzegane jest jako władza — prawo do wydawania rozkazów i proces sprawowania dowodzenia. Jego skuteczność uzależniona jest m.in. od stosowania się do praw, reguł, zasad, wymagań dowodzenia. Ich znajomość, właściwe zrozumienie i stosowanie oraz respektowanie umożliwia skuteczną realizację zadań.

Zagrożenie bezpieczeństwa, a przede wszystkim zachowania chuligańskie uczestników imprez masowych i zgromadzeń publicznych wpływają na podejmowanie przez dowódców policyjnych decyzji o użyciu sił i środków służących przywróceniu naruszonego porządku publicznego. Zapewnienie bezpieczeństwa wymaga również akceptacji społeczeństwa dla działań sił policyjnych, które muszą być prowadzone w granicach prawa. Społeczeństwo oczekuje od policji skuteczności i szybkiej reakcji na każdą postać agresji. Skuteczność działań policji jest miarą niezawodności systemu bezpieczeństwa państwa. Każdy najmniejszy przejaw niekompetencji spowoduje jednak falę krytyki nie tylko wobec działań pojedynczych policjantów czy dowódców, ale pod adresem całej Policji.

Zaprezentowana analiza wybranych operacji policyjnych, z którymi wiązały się poważne zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego, wskazuje na profesjonalne prowadzenie działań przez kadry policyjne powoływane do pełnienia funkcji dowódców. Podejmowane przez nich decyzje miały duże znaczenie dla przebiegu operacji policyjnych. Osiągnięcie zakładanych celów działania uwarunkowane było sprawnością i skutecznością dowodzenia, a także ogromnym doświadczeniem zawodowym i życiowym dowódców.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Dowodzenie w trakcie operacji policyjnych jest procesem złożonym i zależnym od szczególnego charakteru celów prowadzonych działań, właściwego przygotowania, rozpoznania zagrożeń, podejmowania decyzji, planowanych zadań, realizacji i kontroli zabezpieczenia. Tylko umiejętne przygotowanie kadr, adekwatne do sytuacji kierowanie sił i środków, prawidłowe rozpoznanie zagrożeń, nieocenianie działań policyjnych pod kątem politycznym, rzetelna ocena w *mass mediach* pozwolą na skuteczne i sprawne dowodzenie operacjami policyjnymi.

Wszystko to sprawia, że działania policyjne są skomplikowanym oraz bardzo złożonym procesem polegającym na rozstrzyganiu wielu trudnych kwestii i ponoszeniu odpowiedzialności za realizację zadań.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Literatura

Aponowicz A., *Dowodzenie,* Warszawa 1961.

Bałowski B., Kostka E., *Przepisy specjalne obowiązujące w razie zagrożenia państwa*, Katowice 1939.

Bednarski A., Szendlarek J., *Wprowadzenie do teorii organizacji i zarządzania*, Toruń 1997.

Bernstein P.L., *Przeciw bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka*, Warszawa 1997.

Białas J., *Kierowanie siłami Policji w sytuacjach szczególnych*, Słupsk 1996.

Boydell T., Leary M., *Identyfikacja potrzeb szkoleniowych*, Kraków 2001.

Buszko J., *Historia Polski 1864–1948*, Warszawa 1984.

Chloupek I., *Tobie ojczyzno,* „Special OPS" 2010, nr 5–6.

Clausewitz C. von, *O wojnie. Księga* 3, Lublin 1995.

Czerminski A., J. Trzcieliński, *Elementy teorii organizacji i zarządzania*, Warszawa 1973.

Davies N., *Boże igrzysko. Historia Polski*, Kraków 1999.

Dąbrowski M., *Działania Policji podczas niebezpiecznego naruszenia porządku publicznego*, Szczytno 2004.

Dąbrowski M., Gampf J., *Wybrane zagadnienia pracy sztabowej w Policji*, Szczytno 2004.

Doraczyńska A., Cieślak A., Mokrzysz M. (red.), *Udział Sił Zbrojnych w systemie bezpieczeństwa EURO 2012, Materiały z konferencji naukowej zorganizowanej 26 marca 2008 roku*, Warszawa 2008.

Fila A., Marczak M., Znajdek J., *Kierowanie — dowodzenie operacjami policyjnymi*, cz. 2, Szczytno 2000.

Glen A. (red.), *Reagowanie państwa na zagrożenia terroryzmem lotniczym*, Warszawa 2010.

Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa 2004.

Guła P., Płonka P. (red.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom niemilitarnym. Zasadnicze aspekty współpracy Żandarmerii Wojskowej i Policji*, Legionowo 2009.

Harari O., *Ten charyzmatyczny Colin Powell*, Warszawa 2005.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Herman M., *Potęga wywiadu*, Warszawa 2002.
Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.
Jakubczak R. (red.), *Obrona narodowa w tworzeniu III RP. Podręcznik dla studentek i studentów*, Warszawa, 2004.
Jałoszyński K., *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych. Siły Zbrojne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2011.
Jałoszyński K., Zalewski S., *Organy administracji rządowej wobec zagrożeń terrorystycznych, Służby specjalne wobec terroryzmu*, Bielsko-Biała 2009.
Joniak J., *Sztuka wojenna. Podstawowe kategorie i ich interpretacja*, Warszawa 2003.
Kaczmarek T.T., *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem*, Warszawa 2008.
Kamiński A., Majchrzak B., *Odpowiedzialność organizatora*, „Policja" 2012, nr 89.
Kąkol C., *Bezpieczeństwo imprez masowych. Komentarz*, Warszawa 2012.
Kempisty M. (red.), *Mały słownik cybernetyczny*, Warszawa 1973.
Kitler W., *Obrona narodowa w wybranych państwach demokratycznych*, Warszawa 2001.
Klein G., *Sztuka podejmowania decyzji*, Gliwice 2010.
Komenda Główna Policji, *Procedury postępowania Policji podczas zabezpieczania imprez masowych, zgromadzeń, manifestacji oraz innych wystąpień o charakterze masowym*, Warszawa 2000.
Konieczny J. (red.), *Administracja ochrony i porządku publicznego w Wielkopolsce. Służby, inspekcje i straże*, Poznań 2010.
Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1982.
Kotowski W., Kurzypa B., *Żandarmeria Wojskowa i wojskowe organy porządkowe. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2005.
Koziej S., *Teoria sztuki wojennej*, Warszawa 1993.
Kozioł J., *Decyzje w dowodzeniu*, Warszawa 1998.
Kozłowski A., *Style dowodzenia*, „Przegląd Wojsk Lądowych" 2010, nr 7.
Koźmiński A.K., Piotrowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 2004,
Krauze M., Szulc B. (red.), *Sztuka wojenna*, Toruń 2000.
Krawczyk A., *Zamach terrorystyczny na olimpiadzie w Monachium jako przykład skutków ataku przeprowadzonego w trakcie masowej imprezy sportowej*, „Terroryzm" 2008, nr 4.
Kręcikij J., *Analiza procesu decyzyjnego w organizacji zhierarchizowanej pod kątem jego algorytmizacji*, Warszawa 2006.
Kręcikij J., Wołejszo J. (red.), *Podstawy dowodzenia*, Warszawa 2007.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Królikowski H., *Wojskowa formacja specjalna GROM im. Cichociemnych Spadochroniarzy Armii Krajowej*, Gdańsk 2001.
Krzyżanowski L.J., *O podstawach kierowania organizacjami inaczej*, Warszawa 1999.
Kuc B.R., *Od zarządzania do przywództwa*, Warszawa 2004.
Kuc B.R., *Zarządzanie doskonałe*, Warszawa 2008.
Kulczyński S., *Wykorzystanie wojskowych jednostek specjalnych w prowadzeniu działań kontrterrorystycznych na obszarze kraju. Wybrane problemy*, „Terroryzm" 2010, nr 2.
Kulma W., Strzoda M., *Określenie zasad i wymogów wobec dowodzenia wojskami lądowymi,* Warszawa 2000.
Laprus M. (red.), *Leksykon wiedzy wojskowej*, Warszawa 1979.
Le Bon G., *Psychologia tłumu*, Warszawa 1997.
Leon J., Frąckiewicz J., *Poradnik sprawnego i efektywnego kierowania,* Warszawa 2000.
Lidwa W., *Współdziałanie w walce lądowej*, Toruń 2000.
Liedel K. (red.), *Terroryzm — anatomia zjawiska*, Warszawa 2006.
Listwan T. (red.), *Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas EURO 2012*, Wrocław 2011.
Luce D.R., Raiffa H., *Gry i decyzje*, Warszawa 1964.
Ławnik J., *Represje policyjne wobec ruchu robotniczego 1918–1939*, Warszawa 1979.
Majewski T., *Kierownik — dowódca w organizacji. Zadania, czynności, umiejętności*, Warszawa 2003.
Majewski T., Strzoda M., Zawadzki W., *Planowanie w organizacji*, Warszawa 2003.
Makarski A., *Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego" 2010, nr 2(10).
Michniak J. (red.), *Efektywność kierowania (dowodzenia)*, Warszawa 2005.
Michniak J. (red.), *Metody i treść pracy zespołów funkcjonalnych na stanowiskach dowodzenia wojsk lądowych*, Warszawa 2000.
Michniak J., *Dowodzenie w operacjach antykryzysowych i połączonych*, Warszawa 2005.
Michniak J., *Dowodzenie w teorii i praktyce wojskowej*, Warszawa 2003.
Mikitin J., Momot A., *Katowicka Policja na przełomie dziejów*, Katowice 2009.
Misiuk A., *Administracja porządku bezpieczeństwa publicznego*, Warszawa 2008.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Misiuk A., K. Rajchel (red.), *Podstawy organizacji i kierowania. Wybrane problemy*, Szczytno 2007.
Misiuk A., *Od MSW do Posterunku PP. Dzieje ustroju organów policyjnych i administracyjnych w II RP w latach 1919–1926*, Szczytno 1988.
Misiuk A., *Policja Państwowa 1919. Powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996.
Misiuk A., *Służby specjalne w II Rzeczypospolitej,* Warszawa 1999.
Mroziewicz M., *Style kierowania i zarządzania. Wybrane koncepcje*, Warszawa 2005.
Nożko K., *Walka o przewagę*, Warszawa 1985.
Nożko, K., *Sztuka tworzenia przewagi w systemie obronnym RP,* Warszawa 1994.
Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna,* Toruń 2009.
Orzechowski J., *Dowodzenie i sztaby. II wojna światowa i współczesność*, Warszawa 1986.
Pacek B., Piątek Z., Olearczyk S. (red.), *Współdziałanie Sił Zbrojnych z Policją i administracją samorządową w sytuacjach zagrożeń,* Białobrzegi 2012.
Pacek B., Żandarmeria Wojskowa. Komponent Sił Zbrojnych RP, Warszawa 2007.
Pasieczny L. i in. (red.), *Encyklopedia organizacji i zarządzania*, Warszawa 1981.
Penc J., *Kreatywne kierowanie*, Warszawa 2000.
Penc J., *Menadżer w działaniu*, Warszawa 2003.
Penc J., *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków 2000.
Penc J., *Strategiczny system zarządzania*, Warszawa 2001.
Piasecka P., *Imprezy masowe jako cel zamachów terrorystycznych,* „Terroryzm" 2008, nr 4.
Pływaczewski E. (red.), *Przestępczość zorganizowana. Świadek koronny. Terroryzm*. Warszawa 2005.
Pływaczewski W., Kudrelek J. (red.), *Przestępczość stadionowa. Etiologia, fenomenologia, przeciwdziałanie zjawisku*, Szczytno 2010.
Polak A., *Geneza i ewolucja zasad sztuki wojennej*, Warszawa 2003.
Posobiec J., *Organizacja dowodzenia w środowisku sieciocentrycznym*, Warszawa 2008.
Przybyła M. (red.), *Organizacja i zarządzanie*, Wrocław 2001.
Rdzanek G., Tokarz G. (red.), *Służby specjalne. Przeszłość i teraźniejszość*, Wrocław 2009.
Reykowski J., *Teoria motywacji a zarządzanie*, Warszawa 1979.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Sienkiewicz P., Marszałek M., Górny P. (red.), *Ryzyko w zarządzaniu kryzysowym*, Warszawa 2010.
Sienkiewicz P., *Teoria efektywności systemów kierowania,* t. 2, *Problemy efektywności działania,* Warszawa 1979.
Sienkiewicz-Małyjurek K., *Rola samorządów lokalnych w kształtowaniu bezpieczeństwa publicznego*, „Samorząd Terytorialny" 2010, nr 7–8.
Sikorski C., *Sztuka kierowania*, Warszawa 1986.
Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1989.
Socha R., Letkiewicz A., Guła P., *Policyjne oddziały i pododdziały zwarte w Polsce — historia i teraźniejszość*, Szczytno 2010.
Socha R., *Oddziały zwarte Policji Państwowej*, „Kwartalnik Policyjny" 2009, nr 2.
Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2003.
Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, Warszawa 2001.
Strasburger D., *Zasady sztuki wojennej*, Warszawa 1996.
Strelau J., Doliński D. (red.), *Psychologia. Podręcznik akademicki*, Gdańsk 2008.
Struniawski J., *CRS — francuskie Oddziały Prewencji Policji. Geneza powstania, zadania i taktyka działania*, „Policja" 2011, nr 2.
Strzelecki T., *Organizacja pracy*, Warszawa 1995.
Strzoda M., Prusiński N., *System dowodzenia. Terminologia*, cz. 1, Warszawa 2001.
Strzoda M., *Wybrane terminy w zakresie dowodzenia i zarządzania,* Warszawa 2002.
Strzoda M., *Zasady i wymagania dowodzenia*, Warszawa 2004.
Sun Tzu, *Sztuka wojny*, Warszawa 1994.
Suski P., *Zgromadzenia i imprezy masowe,* Warszawa 2010.
Szafrański J. (red.), *Współczesne zagrożenia terroryzmem oraz metody działań antyterrorystycznych,* Szczytno 2007.
Szkudlarek H., *Dowodzenie jako rodzaj kierowania*, Warszawa 1981.
Szymaniak A., Ciepiela W. (red.), *Policja w Polsce. Stan obecny i perspektywy*, t. 1, Poznań 2007.
Ścibiorek Z. (red.), *Działania taktyczne wojsk lądowych*, Warszawa 1995.
Ścibiorek Z. (red.), *Założenia systemu dowodzenia wojskami lądowymi na obszarze kraju,* Warszawa 2003.
Ścibiorek Z., *Kierownik w przedsiębiorstwie*, Toruń 2000.
Ścibiorek Z., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w praktyce*, Warszawa 2001.
Ściborek Z., *Ludzie — cenny kapitał organizacji*, Toruń 2004.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Tomaszewski A., *System dowodzenia wojsk obrony terytorialnej,* Warszawa 2011.
Tyszka T., Zaleśkiewicz T., *Racjonalność decyzji,* Warszawa 2001.
Ura E., *Prawne zagadnienia ochrony osób i mienia*, Rzeszów 1998.
Urban A. (red.), *Zarządzanie kryzysowe wyzwaniem dla edukacji*, Szczytno 2007.
Wachowski I., *Operacje policyjne*, Legionowo 1994.
Weber R.A., *Zasady zarządzania organizacjami*, Warszawa 1996.
Widła P., Stawicki R. (red.), *Współpraca Policji, organów administracji i społeczności lokalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa na imprezach masowych*, Katowice 2008.
Wiszowaty E., *Państwa, kościoły, policje w integrującej się Europie*, Szczytno 2007.
Wiśniewski A. (red.), *Systemy wspomagania dowodzenia operacjami policyjnymi w sytuacjach kryzysowych*, t, 2, *Systemy i modele.* Szczytno 2005.
Wiśniewski B., Piątek Z. (red.), *Współczesny wymiar funkcjonowania Straży Granicznej*, Warszawa 2006.
Witczak M., *Możliwości wspierania Policji przez Żandarmerię,* „Przegląd *Żandarmerii"* 2009, nr 2.
Wojciechowski K. (tłum.), *Encyklopedia szpiegostwa*, Warszawa 1995.
Wolanin J., *Zarys teorii bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
Wołejszo J. i in. (red.), *Podejmowanie decyzji w warunkach ryzyka i niepewności. Materiały z konferencji naukowej*, Warszawa 2008.
Wołejszo J., *Rozwój zawodowy w organizacjach zhierarchizowanych*, Warszawa 2010.
Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*, Warszawa 2005.
Zieleniewski J., *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii i kierowania*, Warszawa 1976.
Zubrzycki W., *Pododdziały antyterrorystyczne Policji*, Warszawa 2010.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483.
Porozumienie komendanta głównego Policji i komendanta głównego Straży Granicznej z 17 czerwca 2004 r., Dz. Urz. KGP z 2004 r. nr 11.
Porozumienie komendanta głównego Policji i szefa Biura Ochrony Rządu z 4 czerwca 2007 r. w sprawie współdziałania w zakresie zapew-

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

nienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w miejscach pobytu osób ochranianych przez Biuro Ochrony Rządu, Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 105.

Porozumienie komendanta głównego Policji z 6 lipca 2004 r. o współdziałaniu w zakresie strategii zmierzającej do poprawy stanu bezpieczeństwa na obszarach kolejowych, Dz. Urz. KGP nr 13, poz. 70.

Porozumienie komendanta głównego Żandarmerii Wojskowej i komendanta głównego Policji z 16 stycznia 2002 r. o współpracy Policji i Żandarmerii Wojskowej.

Porozumienie z 20 kwietnia 2005 r. w sprawie współdziałania Sił Zbrojnych RP z Policją w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym, Dz. Urz. MON nr 10.

Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r., ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice, Dz. Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r.

Rozporządzenie ministra infrastruktury z 14 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania oraz sposobu organizacji Straży Ochrony Kolei, DzU z 2004 r. nr 164, poz. 1718.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 12 sierpnia 2004 r. w sprawie zakresu i sposobu współpracy policji ze strażami gminnymi (miejskimi) oraz zakresu sprawowania przez komendanta głównego Policji nadzoru nad działalnością straży, DzU z 2004 r. nr 187, poz. 1943.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 13 sierpnia 2009 r. w sprawie zakresu instrukcji postępowania w przypadku powstania pożaru lub innego miejscowego zagrożenia w miejscu i w czasie imprezy masowej, DzU z 2009 r. nr 135, poz. 1113, ze zm.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 15 listopada 2000 r. w sprawie uzbrojenia policji, DzU z 2001 r. nr 14, poz. 139.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, DzU z 2011 r. nr 46, poz. 239.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 19 czerwca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywanie szkoleń zawodowych oraz doskonalenia zawodowego w Policji, DzU nr 126, poz. 877.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 31 lipca 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu ustalania szkód powstałych

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

w związku z działaniami w miejscu i czasie trwania imprezy masowej oraz trybu występowania o wypłatę odszkodowań, DzU nr 121, poz. 1006.

Rozporządzenie prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania ministra spraw wewnętrznych, DzU nr 248, poz. 1491.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego, DzU nr 70, poz. 410.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 lipca 2005 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów oraz zasad użycia broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte policji, DzU z 2013 r., poz. 628.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu i zasad funkcjonowania Kolegium do Spraw Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium, DzU nr 103 poz. 929.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 kwietnia 2004 r. w sprawie przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, DzU nr 98, poz. 978.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia, DzU z 2005 r. nr 135, poz. 1134.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. — Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 2012 r., poz. 32.

Ustawa z 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, DzU z 2005 r. nr 226, poz. 1944.

Ustawa z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej, DzU z 2002 r. nr 171, poz. 1399.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. — Kodeks postępowania administracyjnego, DzU z 2000 r. nr 98, poz. 1071.

Ustawa z 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu, DzU z 30 marca 2001 r. nr 27, poz. 298.

Ustawa z 18 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz o zmianie ustawy o uposażeniu byłego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 160, poz. 1065.

Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, DzU nr 62 z 2002 poz. 558.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Ustawa z 20 czerwca 1997 r. — Prawo o ruchu drogowym, DzU z 2005 r. nr 108, poz. 908, ze zm.
Ustawa z 20 marca 2009 r. o bezpieczeństwie imprez masowych, DzU nr 62, poz. 504, ze zm.
Ustawa z 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, DzU nr 113, poz. 985.
Ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia, DzU z 2005 r. nr 145, poz. 1221, ze zm.
Ustawa z 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, DzU nr 31, poz. 206, ze zm.
Ustawa z 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej, Dz.Pr.P.P. nr 61, poz. 363.
Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, DzU nr 74, poz. 676.
Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, DzU z 2009 r. nr 178, poz. 1380, ze zm.
Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, DzU nr 88, poz. 400.
Ustawa z 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych, DzU nr 123, poz. 1353.
Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, DzU nr 89, poz. 590.
Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, DzU nr 86, poz. 789.
Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych, DzU nr 123, poz. 779.
Ustawa z 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach naczelnego dowódcy Sił Zbrojnych i zasada jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej, DzU nr 156, poz. 1301, ze zm.
Ustawa z 30 maja 1996 r. o uposażeniu byłego prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, DzU nr 75, poz. 356.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie, DzU z 2001 r. nr 80, poz. 872.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592.
Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1590.
Ustawa z 5 lipca 1990 r. — Prawo o zgromadzeniach, DzU nr 51, poz. 297, ze zm.
Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, DzU z 2007 r. nr 43, poz. 277.
Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. — Prawo o stowarzyszeniach, DzU z 2001 r. nr 79, poz. 855.
Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001, nr 142, poz. 1591.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Ustawa z 9 czerwca 2006 r. o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego i Służbie Wywiadu Wojskowego, DzU nr 104, poz. 709.

Ustawa z 9 lipca 2003 r. o Wojskowych Służbach Informacyjnych, DzU nr 139, poz. 1326.

Zarządzenie nr 1 komendanta głównego Policji z 29 lutego 2000 r. w sprawie powołania oraz określenia organizacji, zakresu działania i właściwości terytorialnej służby śledczej, Dz. Urz. KGP nr 2, poz. 15 i 16.

Zarządzenie nr 102 prezesa Rady Ministrów z 17 września 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, M.P. nr 69, poz. 622.

Zarządzenie nr 1114 komendanta głównego Policji z 19 grudnia 2006 r. w sprawie szyków, ugrupowań oraz przemieszczania oddziałów i pododdziałów Policji, Dz. Urz. KGP z 2007 nr 1.

Zarządzenie nr 1355 komendanta głównego Policji z 20 grudnia 2007 r. w sprawie metod i form organizowania i prowadzenia przez policję pościgów i zorganizowanych działań pościgowych, Dz. Urz. KGP nr 1, poz. 1.

Zarządzenie nr 1429 komendanta głównego Policji z 31 grudnia 2004 r. w sprawie wprowadzenia w Policji procedur reagowania w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. KGP z 2005 r. nr 3, poz. 8

Zarządzenie nr 213 komendanta głównego Policji z 28 lutego 2007 r. w sprawie metod i form przygotowania i realizacji zadań policji w przypadkach zagrożenia życia i zdrowia ludzi lub ich mienia albo bezpieczeństwa i porządku publicznego, Dz. Urz. KGP nr 5, poz. 49.

Zarządzenie nr 428 komendanta głównego Policji z 17 kwietnia 2009 r. w sprawie form i metod wykonywania niektórych służbowych zadań przez psychologów pełniących służbę bądź zatrudnionych jednostkach organizacyjnych Policji, Dz. Urz. KGP nr 6.

Zarządzenie nr 715 z 22 grudnia 2003 r. komendanta głównego Policji w sprawie szczegółowych zasad organizacji i zakresu działania nieetatowych pododdziałów i oddziałów prewencji Policji, Dz. Urz. KGP nr 22 poz. 127.

Zarządzenie nr 982 komendanta głównego Policji z 21 września 2007 r. w sprawie zasad organizacji i trybu wykonywania przez policję zadań związanych z rozpoznaniem przestępstw i wykroczeń popełnianych w związku z imprezami sportowymi, zapobieganiem im i ich zwalczaniem oraz gromadzenia i przetwarzania informacji dotyczących bezpieczeństwa masowych imprez sportowych, Dz. Urz. KGP nr 17, poz. 129.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Publikacje internetowe

AGAT — nowa jednostka Wojsk Specjalnych, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://archiwalny.mon.gov.pl/pl/artykul/11492>.

Budowa prototypu symulatora działań Policji w sytuacjach kryzysowych, *on-line*, dostęp: 22 czerwca 2011 r., <http://www.wspol.edu.pl/d/badania/realizowane-projekty-2009-r-/853-budowa-prototypu-symulatora-dziaa-policji-w-sytuacjach-kryzysowych>.

dandey1878, *Tragedie na stadionach piłkarskich*, on-line, dostęp: 16 stycznia 2011 r., <http://redlog.pl/2009/11/26/tragedie-na-stadionach-pilkarskich>.

Ekstraklasa S.A. O nas, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.ekstraklasa.org/o-nas>.

Federation Of European Risk Management Associations, *Standard zarządzania ryzykiem*, Brussels 2003, *on-line*, dostęp: 11 października 2011 r., <http://www.ferma.eu/wp-content/uploads/2011/11/a-risk-management-standard-polish-version.pdf>.

Historia jednostki wojskowej FORMOZA, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.formoza.wp.mil.pl/pl/3.html>.

Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://bip.abw.gov.pl/bip/nadzor-i-kontrola/kolegium-ds-sluzb-spec/18,dok.html>.

Mączyński M., *Policja Państwowa w II Rzeczypospolite*, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., http://www.dobroni.pl/rekonstrukcje,oddzialy-rezerwy-policji-panstwowej,8635>.

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Terroryzm — co robić w sytuacji zagrożenia*, *on-line*, dostęp: 12 styczeń 2012, <https://www.msw.gov.pl/pl/bezpieczenstwo/terroryzm-co-robic-w-s/242,dok.html>.

NŁ, *Spiker namawiał kibiców Śląska do „inwazji na Lubin*", *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://sportall.pl/spiker-namawial-kibicow-slaska-do-inwazji-na-lubin>.

Oddział Prewencji Policji. *Zakres działania, on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <https://malopolska.policja.gov.pl/pl/node/226>.

Oficjalny serwis Polskiego Związku Piłki Nożnej. Historia, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.pzpn.pl/index.php/Federacja/Historia>.

Piekarski M., *Rola sił policyjnych w zwalczaniu terroryzmu*, *on-line*, dostęp: 9 listopada 2008, <http://www.greendevils.pl>.

Sportowa Cracovia, *Słownik polskiego kibica*, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://sportowacracovia.com/slownik-polskiego-kibica>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2007, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.bbn.gov.pl/pl/publikacje-i dokumenty/dokumenty/1144,dok.html>.

Straż pożarna, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014, <http://www.ratownik.wortale.net/220-Straz-pozarna.html>.

Unijna grupa zadaniowa „ATLAS", *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.policja.pl/pol/kgp/biuro-operacji-antyter/atlas/41550,Unijna-grupa-zadaniowa-quotAtlasquot.htm.l>.

Very Important Person, *on-line*, dostęp: 14 marca 2011 r., <http://en.wikipedia.org/wiki/Very Important Person>.

Zabezpieczenie imprez masowych, *on-line*, dostęp: 10 lutego 2014 r., <http://www.zabezpieczenie-imprez.pl/zabezpieczenie-imprez-masowych.html>.

Plik zabezpieczony watermarkiem jawnym i niejawnym: 9486073A31623266